



UNIVERSIDAD DE GRANADA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO:
REQUISITO PARA LA ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS EN CONFLICTO.**

EL CASO AFGANO

Doctorando: Javier M^a Ruiz Arévalo

Directora: Margarita Robles carrillo

(Diciembre, 2020)

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales

Autor: Javier María Ruiz Arévalo

ISBN: 978-84-1306-803-9

URI: <http://hdl.handle.net/10481/67848>

NOTA PRELIMINAR

Una Tesis Doctoral es el resultado de un esfuerzo prolongado en el tiempo y, sobre todo, de mucha ilusión y ganas de aprender y compartir conocimiento. En la larga andadura que ha dado como resultado ésta, tengo que dedicar un reconocimiento muy especial a la Profesora Margarita Robles Carrillo, que ha sido mi directora y me ha acompañado, guiado e impulsado durante su gestación. Su dedicación, meticulosidad y amplitud de miras y conocimientos son en gran parte responsables de lo que de bueno tenga el resultado final.

También merece un reconocimiento especial mi padre, que me inculcó el valor de la excelencia y me impulsó a complementar mi carrera militar con los estudios de Derecho, su carrera. Aunque no la podrá leer, porque ya no está entre nosotros, sé cuánto hubiera valorado este trabajo.

**EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO: REQUISITO PARA
LA ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS EN CONFLICTO
EL CASO AFGANO**

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO
2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN
3. MARCO CONCEPTUAL
 - 3.1. Problemas Perversos y Sistemas Adaptativos Complejos
 - 3.2. Afganistán como Sistema Adaptativo Complejo
 - 3.3. Estado de Derecho
 - 3.4. Reconstrucción post-conflicto
 - 3.5. Estabilización
4. OBJETO DE LA TESIS
5. ESTRUCTURA DE LA TESIS

CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y MODELOS DE REFERENCIA EN MATERIA DE ESTABILIZACIÓN EN SITUACIONES DE CONFLICTO

1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y SISTÉMICA DEL CONCEPTO DE ESTABILIZACIÓN
 - 1.1. Presupuestos fácticos
 - 1.1.1. La participación militar en el gobierno de la población civil
 - 1.1.2. El gobierno de los territorios ocupados durante la IIª GM en Europa
 - 1.1.3. El camino hacia la normalidad
 - 1.1.4. Lecciones aprendidas
 - 1.2. Formulación progresiva del concepto
 - 1.2.1. La función Asuntos Civiles durante la Guerra Fría
 - 1.2.2. El nacimiento del concepto de cooperación cívico-militar
 - 1.3. Consolidación del concepto
 - 1.3.1. La metamorfosis la Cooperación Cívico-Militar
 - 1.3.2. La estrategia de contrainsurgencia
2. EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN
 - 2.1. Presupuestos conceptuales y funcionales
 - 2.2. El concepto de Enfoque Integral
 - 2.3. Aplicación del concepto
 - 2.4. Consecuencias
3. CONCLUSIONES

CAPÍTULO II. LA ESTABILIZACIÓN DE AFGANISTÁN: CONDICIONANTES Y FACTORES

1. CONDICIONANTES SOCIO-HISTÓRICOS
 - 1.1. Construcción política del Estado afgano
 - 1.1.1. El Nacimiento de un Estado
 - 1.1.2. El Gran Juego y el Emir de Hierro
 - 1.2. La realidad cultural
 - 1.2.1. Tolerancia hacia la desigualdad
 - 1.2.2. Actitud ante lo desconocido
 - 1.2.3. Colectivismo frente a individualismo
 - 1.3. El factor de género
 - 1.5.1. El problema de género: la mujer en Afganistán
 - 1.5.2. Fundamentos sociales y religiosos del problema de género
 - 1.5.3. La impronta de la cultura afgana
 - 1.5.4. El peso de la religión
 - 1.4. El factor religioso
 - 1.5. El factor étnico
 - 1.5.1. Tensiones interétnicas
 - 1.5.2. *Pastunización*
 - 1.5.3. ¿Una sociedad tribal?
 - 1.6. La corrupción: un factor poliédrico
2. CONDICIONANTES JURÍDICOS. EL DERECHO AFGANO
 - 2.1. La realidad jurídica afgana
 - 2.2. El sistema jurídico afgano: una perspectiva histórica
 - 2.2.1. Período preconstitucional
 - 2.2.2. Historia del constitucionalista afgano
 - 2.3. Instituciones tradicionales en el sistema jurídico afgano
 - 2.3.1. Instituciones normativas
 - 2.3.1.1. La *sharía*
 - 2.3.1.2. El *pastunwali*
 - 2.3.1.3. Reconciliación y Venganza
 - 2.3.1.4. Las relaciones entre *sharía* y *pastunwali*
 - 2.3.2. Instituciones representativas
 - 2.3.2.1. *Shuras* y *yirgas*
 - 2.3.2.2. Las grandes asambleas nacionales (*Loya Yirga*)
 - 2.4. El sistema constitucional
 - 2.4.1. La Constitución de 2004. Proceso de redacción y aprobación
 - 2.4.2. Antecedentes. La Constitución de 1964
 - 2.4.3. La hoja de ruta de los Acuerdos de Bon
 - 2.4.4. El poder político en la Constitución de 2004
 - 2.4.4.1. División horizontal. El presidencialismo
 - 2.4.4.2. El poder judicial
 - 2.4.4.3. División vertical. El centralismo
 - 2.5. Los partidos políticos
 - 2.5.1. Surgimiento
 - 2.5.2. Los partidos islamistas
 - 2.5.3. Partidos políticos en el Afganistán post-talibán
 - 2.5.3.1. Proceso de formación

- 2.5.3.2. El sistema de voto único no transferible
- 2.5.3.3. Situación actual de los partidos políticos
- 3. **CONDICIONANTES COYUNTURALES: CONFLICTO E INTERVENCIÓN INTERNACIONAL**
 - 3.1. El conflicto afgano: caracteres definitorios
 - 3.2. Fundamentos de la intervención internacional
 - 3.3. Objetivos y Estrategia de la Intervención Internacional. Los Acuerdos de Bonn
 - 3.4. La transición hacia la democracia
 - 3.4.1. Aplicación de los Acuerdos de Bonn
 - 3.4.2. La implicación internacional
 - 3.4.3. La dimensión humanitaria
 - 3.4.4. La Estrategia Nacional de Desarrollo
 - 3.5. Balance de la intervención internacional

CAPÍTULO III. EL MODELO AFGANO

- 1. **JUSTICIA Y PAZ. EL DILEMA DE LAS PRIORIDADES**
 - 1.1. El proceso constituyente en el marco del conflicto afgano
 - 1.2. La difícil armonización de los procesos de paz y constituyentes
 - 1.3. Gradualismo frente a secuenciación
 - 1.4. El modelo afgano
- 2. **LA REFORMA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA**
 - 2.1. Estrategia y condicionantes
 - 2.2. Etapas del proceso
 - 2.2.1. El esfuerzo inicial. 2001-2006
 - 2.2.2. El impulso del *Afghanistan Compact*
 - 2.2.3. Impulso internacional
 - 2.3. Balance de la reforma del sector de la justicia
- 3. **EL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE PODERES**
 - 3.1. Separación horizontal de poderes
 - 3.2. Separación vertical de poderes
 - 3.3. Necesidad de un nuevo equilibrio de poderes
- 4. **EL MODELO JUDICIAL**
 - 4.1. Los Sistemas de Justicia Informal afganos
 - 4.1.1. La cuestión de la terminología
 - 4.1.2. Causas de la pervivencia de los sistemas informales
 - 4.1.3. El proceso informal tradicional
 - 4.1.4. Fortalezas y debilidades de la justicia informal
 - 4.2. La Justicia Talibán
 - 4.3. Delimitación de competencias entre los sistemas formal e informal
 - 4.4. La justicia informal en el sistema constitucional
 - 4.4.1. Necesidad de un modelo híbrido
 - 4.4.2. La comunidad internacional ante los Sistemas de Justicia Informal
 - 4.4.3. Desafíos de la integración de los sistemas formal e informal
 - 4.5. Conclusiones
- 5. **LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

- 5.1. El papel de los partidos políticos en el proceso de estabilización
- 5.2. Viejos y nuevos partidos en el Afganistán post-talibán
- 5.3. Intento de fortalecimiento bajo la Presidencia de Ghani
- 5.4. Caracterización de los partidos afganos
- 5.5. Conclusiones.
- 6. LA CORRUPCIÓN: UNA AMENAZA PARA LA ESTABILIZACIÓN
 - 6.1. La corrupción en el Afganistán Post-talibán.
 - 6.1.1. La debilidad del Estado afgano
 - 6.1.2. El afianzamiento de los señores de la guerra
 - 6.1.3 Efectos perniciosos de la “lluvia de dólares”
 - 6.2. Consecuencias de la corrupción
 - 6.3. La lucha contra la corrupción
 - 6.3.1. Los inicios de la lucha contra la corrupción (2004-2014)
 - 6.3.2. Postura ante la corrupción del Gobierno de Unidad Nacional (2014)
 - 6.3.3. Cumplimiento de los compromisos internacionales en la lucha contra la corrupción
 - 6.3.4. La nueva estrategia anticorrupción
 - 6.4. Reformas legislativas
 - 6.4.1. Código Penal
 - 6.4.2. Ley Anticorrupción
 - 6.4.3. Ley de Protección de Denunciantes
 - 6.4.4. Ley de declaración y registro de activos de funcionarios y empleados públicos
 - 6.5. Reformas administrativas
 - 6.5.1. Planes Ministeriales Anticorrupción
 - 6.5.2. Reforma de la Función Pública
 - 6.6. Medidas anticorrupción en el poder judicial
 - 6.6.1. Reformas en los tribunales
 - 6.6.2. Reforma de la Fiscalía General del Estado
 - 6.6.3. Reformas en el Ministerio de Justicia
 - 6.6.4. Reformas en la Policía y en el Grupo Especial de Crímenes Mayores (MCTF)
 - 6.6.5. Centro de Justicia Anticorrupción
 - 6.7. Balance de las reformas
 - 6.8. Lecciones aprendidas de un *problema perverso*
- 7. RELEVANCIA DE LA CONCIENCIA INTERCULTURAL: ESPECIAL ATENCIÓN A LA CUESTIÓN DE GÉNERO
 - 7.1. Contexto político y socio-histórico
 - 7.1.1. Evolución de la situación de la mujer
 - 7.1.2. Intervención internacional
 - 7.1.3. Evolución de la situación de la mujer en el período post-talibán
 - 7.2. La mujer en Afganistán: Derecho y Realidad
 - 7.2.1. El estatuto jurídico de la mujer en Afganistán
 - 7.2.2. El estatuto real de las mujeres afganas
 - 7.3. Visibilización y empoderamiento
 - 7.3.3. Iniciativas internacionales

- 7.3.4. Iniciativas locales.
- 7.4. La necesidad de respeto al otro: ¿A su cultura o a sus derechos?
 - 7.4.1. El debate sobre el derecho de injerencia
 - 7.4.2. El burka: un ejemplo paradigmático
 - 7.4.3. El dilema de los Derechos Humanos: Universalismo *versus* relativismo
 - 7.4.5. La búsqueda del equilibrio entre universalismo y relativismo: el contenido mínimo de los Derechos Humanos
- 7.5. Conclusiones

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

1. LIMITACIONES DEL MODELO DE LECCIONES APRENDIDAS
2. APLICABILIDAD DEL MODELO AL CONFLICTO AFGANO
3. LA RESPONSABILIDAD MILITAR EN EL GOBIERNO DE LA POBLACIÓN CIVIL EN EL MARCO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS
4. LA ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS
5. LA RELEVANCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ
6. CONSIDERACIONES FINALES

ACRÓNIMOS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

La intervención internacional desencadenada en Afganistán como consecuencia de los atentados del 11-S supone una oportunidad única para extraer lecciones sobre la implicación internacional en la estabilización de Estados fallidos o en vías de serlo. El análisis de este caso es particularmente relevante por varias razones:

1.- Ha implicado la superposición simultánea de operaciones de combate, contraterroristas, estabilización y de reconstrucción, permitiendo por tanto el análisis de un amplio abanico de actuaciones.

2.- Ha supuesto la implicación de una amplia gama de actores de naturaleza muy variada, lo que permite estudiar las interrelaciones entre todos ellos en escenarios, *de facto*, muy variados. Aunque se tratara de la misma operación, estas organizaciones se han visto en la tesitura de coordinar sus actuaciones en entornos de combate, antiterroristas, de reconstrucción o de ayuda humanitaria.

3.- La intervención internacional ha abordado todos los aspectos relacionados con la reconstrucción o estabilización post-conflicto: seguridad, gobierno y desarrollo, proporcionando así un campo de estudio muy amplio desde el punto de vista cualitativo y permitiendo profundizar en el análisis de las interrelaciones entre las diferentes líneas de acción.

4.- La prolongación en el tiempo de esta intervención ha hecho que se hayan ido sucediendo diferentes estrategias a la hora de abordarla, lo que permite un análisis comparativo de las posibles estrategias de estabilización.

De entre todos los aspectos que ha abarcado la intervención internacional en Afganistán, resultan particularmente interesantes los aspectos relacionados con su reconstrucción como Estado y, en particular, aquellos relativos al establecimiento del Estado de Derecho. Cuando la coalición internacional acomete la reconstrucción de Afganistán, puede decirse que se encuentra con una nación sin Estado, lo que hace necesario generar estructuras políticas, normas jurídicas y estructuras administrativas partiendo prácticamente de la nada. Eludiendo los aspectos puramente políticos de estas acciones y centrándose en los aspectos jurídicos, la experiencia acumulada en estos años permite extraer lecciones muy interesantes sobre el modo en que la comunidad internacional puede articularse para ello; sobre el peso que la historia y la cultura propias tienen a la hora de conformar un sistema jurídico; sobre la importancia de conceptos como el de Derechos Humanos (particularmente los derechos de la mujer), la corrupción o los sistemas de justicia informales en este proceso; y sobre aspectos, tanto generales, como específicos de Afganistán, que condicionan el establecimiento de un genuino Estado de Derecho.

Todos ellos son aspectos relevantes ya que, como quedará demostrado, sin avances significativos en estos campos, progresos importantes en los campos de la seguridad y el desarrollo no son suficientes para asegurar la estabilidad a largo plazo de un Estado.

2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Al abordar el estudio de la relevancia del establecimiento del Estado de Derecho en Estados en conflicto, se parte de la base de que la complejidad del escenario y del objetivo hace muy difícil obtener lecciones de carácter general sobre el modo de abordar este tipo de intervenciones. La intervención internacional en Afganistán es un *Problema Perverso* en el marco de un *Sistema Adaptativo Complejo*, lo que le hace particularmente impermeable a la aplicación del método de lecciones aprendidas. A día de hoy, parece tarea imposible dilucidar qué estrategia es la más adecuada para abordar este problema. No es fácil siquiera valorar la mayor o menor bondad de las estrategias ensayadas. El proceso de lecciones aprendidas parece encallar ante la complejidad y adaptabilidad de este problema, no aportando respuestas definitivas a estas cuestiones. A pesar de ello, sí resulta pertinente aplicar este método a aspectos específicos del problema, de forma que sea posible obtener conclusiones de cuanto se ha hecho en los últimos años. En concreto, es posible extraer enseñanzas relevantes en cuanto a la relevancia del establecimiento del Estado de Derecho como requisito para la estabilización y la forma en que han condicionado este objetivo, en el caso de Afganistán, aspectos tales como:

- 1.- El dilema de la prioridad entre justicia y paz en escenarios post-conflicto
2. El sistema de separación de poderes establecido por la Constitución de 2004.
- 3.- La reforma del sistema judicial y el peso de las instituciones de justicia informal.
- 4- Los partidos políticos, actores principales en el sistema político.
- 5.- La corrupción, como factor desestabilizador.
6. La relevancia del factor cultural a la hora de definir el concepto de Derechos Humanos, particularmente en lo que atañe a la cuestión de género.

3. MARCO CONCEPTUAL

En el ámbito militar, se ha extendido en los últimos años el empleo de un elaborado procedimiento de Lecciones Aprendidas dirigido a evitar que, en el cumplimiento de sus misiones, las unidades militares repitan una y otra vez los mismos errores, sin ser capaces de aprovechar las experiencias vividas anteriormente en escenarios y situaciones análogas. El desarrollo de esta herramienta ha incluido la elaboración de procedimientos detallados para la recopilación y análisis de experiencias relevantes y elaboración difusión de conclusiones operativas; el desarrollo de herramientas informáticas dedicadas a este propósito; un empeño en la concienciación y formación de todos los militares; la especialización de personal dedicado específicamente a estos cometidos y la creación de órganos responsables de este proceso.

El sistema así desarrollado se ha demostrado muy útil a la hora de identificar errores o buenas prácticas que, una vez introducidos en los sistemas de enseñanza y de adiestramiento, permiten mejorar la eficacia operativa de las unidades. Sin embargo, el sistema

ha demostrado ser menos eficiente cuando se ha tratado de extraer lecciones útiles para la solución de problemas de cierta complejidad¹. Afganistán es un buen ejemplo de ello.

Tras 15 años de intervención internacional, se tiene la certeza de que no se ha sabido encontrar el mejor modo de acometer la pacificación y la estabilización del país. De hecho, se ha cambiado de estrategia repetidamente. Pero es difícil identificar qué se ha hecho mal y mucho más difícil aventurar cómo se deberían haber hecho las cosas. Pese al enorme esfuerzo que se ha realizado para extraer lecciones de la experiencia acumulada, es difícil llegar a un consenso sobre qué se ha hecho bien y qué se ha hecho mal en cada momento. Mucho se ha aprendido en Afganistán en los últimos años. Conceptos como *Enfoque Integral* y *Conciencia Intercultural* son fruto fundamentalmente de esta experiencia. Pero si hay algo que ha quedado claro es la dificultad de encontrar soluciones claras y definitivas a situaciones tan complejas como la que plantea el conflicto afgano. Esto es así porque este conflicto supone un ejemplo paradigmático de lo que en ciencias sociales se ha definido como *Problemas Perversos* (en inglés, "*Wicked Problems*").

El marco conceptual incluye también conceptos como Estado de Derecho, Estado fallido, *Statebuilding* y operaciones de estabilización, que permiten contextualizar los conceptos desarrollados a lo largo de la tesis.

3.1. Problemas Perversos y Sistemas Adaptativos Complejos

El concepto de *Problema Perverso* se utiliza en planificación social para describir un problema que es difícil o imposible de resolver dado que presenta requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes que generalmente son difíciles de reconocer². Además, en este tipo de problemas, la existencia de interdependencias complejas entre sus componentes hace que los esfuerzos para resolver un aspecto puedan, a su vez, generar nuevos problemas. Por ello, los entornos en los que se produce este tipo de problemas se suelen definir como *sistemas adaptativos complejos*³.

Un *sistema adaptativo complejo* consiste en una pluralidad de partes (organizaciones, procesos, tecnologías, amenazas) que interactúan de maneras diferentes entre sí y con el mundo exterior, con la particularidad de que un cambio o intervención en cualquier parte del sistema producirá cambios, muchas veces difíciles de predecir, en otras partes del mismo. Su característica esencial es que puede cambiar su estructura y comportamiento a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios en su entorno o a interacciones con

¹ Véase un análisis completo sobre la dificultad de aplicar este proceso al problema del sostenimiento de las fuerzas británicas en Afganistán en CLEMENTE, D. y EVANS, R. *Wartime Logistics in Afghanistan and Beyond. Handling Wicked Problems and Complex Adaptive Systems*. The Royal Institute of International Affairs. Londres. 2014. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/home/chatham/public_html/sites/default/files/afghanistan_clemente.pdf

² El término *perverso* no tiene ninguna connotación moral, sino que hace referencia a su resistencia a la solución.

³ El concepto se introdujo en los años 70 por Horst Rittel y Melvin Webber como marco para analizar problemas que involucran a múltiples partes interesadas e intereses en conflicto. A diferencia de las respuestas definitivas del ámbito científico (que ellos describieron como problemas *dóciles*), los problemas perversos son problemas de planificación societal y organizacional que se resisten a una definición y estructura rígidas (Citados por CLEMENTE y EVANS, *op. cit.*, pp. 2 y ss).

otros sistemas. Su análisis requiere un examen del comportamiento dinámico del sistema en su conjunto y de sus relaciones con el mundo exterior.

Los *problemas perversos* tienden a expandirse más allá de su formulación inicial, de forma que un análisis posterior conduce al descubrimiento de dificultades adicionales relacionadas y puede poner en entredicho la definición inicial del problema. Además, la solución propuesta a un aspecto concreto del problema conduce a menudo a consecuencias imprevistas en aspectos relacionados. El término propiedades emergentes, empleado para definir los problemas que van apareciendo como respuesta a los intentos por solucionar un problema complejo, es una forma de describir el paso de la simplicidad a la complejidad. En otras palabras, cómo los agentes auto-organizadores crean estructuras complejas a partir de innumerables interacciones simples, generando algo que es más que la suma de sus partes⁴. Esta situación se produce en casi todos los problemas de naturaleza socio-política, por lo que el concepto de *problema perverso* es útil cuando se intenta comprender cuestiones que contienen un componente social altamente complejo⁵. Este enfoque es aplicable a muchos de los desafíos sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Afganistán.

La capacidad del *sistema adaptativo complejo* para auto-organizarse hace que sean extraordinariamente adaptables y resistentes; pero esta capacidad de adaptación no proviene del conjunto, sino de las partes. Son los componentes individuales del sistema las que reaccionan ante estímulos externos y no lo hacen necesariamente de forma armónica y coordinada, sino completamente independiente. Esto introduce otro componente importante de los *sistemas adaptativos complejos*: cada elemento en el sistema es ignorante del comportamiento del sistema como un todo, responde sólo a la información que está disponible a su nivel. En otras palabras, ningún elemento singular tiene conocimiento de todo el sistema. Cada componente del sistema desempeña su propio papel, a menudo ignorante de lo que otros están haciendo. Así, el *sistema adaptativo complejo* co-evoluciona al borde del caos, reacciona y crea su entorno de modo que a medida que

⁴ La prevalencia de los *sistemas adaptativos complejos* en el mundo se ha hecho más evidente en la última década. El estudio de sistemas y redes complejos se ha visto facilitado por avances tecnológicos, incluyendo el desarrollo de Internet y la agregación y visualización de datos. En el dominio cibernético, estos cambios han facilitado la identificación, el mapeo y la vinculación de las conexiones e interacciones humanas y no humanas (por ejemplo, la asignación de redes sociales o la medición de los nodos más importantes en Internet, determinando por qué se forman las conexiones). También pueden verse estos sistemas en otras áreas donde los seres humanos interactúan, como las redes macroeconómicas, mercados de valores o grandes áreas urbanas. Están presentes en sistemas no humanos como la biosfera y el ecosistema, donde la interacción entre sistemas crea un nivel de complejidad que está lejos de ser plenamente comprendido.

⁵ La búsqueda de bases científicas para enfrentar los problemas de la política social está condenada al fracaso, debido a la naturaleza de estos problemas. Son problemas *perversos*, mientras que la ciencia se ha desarrollado para lidiar con problemas *dóciles*. Los problemas políticos no pueden ser definidos de manera definitiva. Además, en una sociedad pluralista, no es posible definir un bien público indiscutible; Ni existe una definición objetiva de equidad. Por ello, las políticas que responden a problemas sociales no pueden ser calificadas como correctas o erróneas. No tiene sentido hablar de soluciones óptimas a los problemas sociales a menos que se asuman previamente criterios para definir la situación final deseada. En resumen, para los problemas socio-políticos no hay soluciones en el sentido de respuestas definitivas y objetivas (RITTEL, H. y WEBBER, M. "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, N° 4, 1973, pp. 155-169).

el medio ambiente cambia, puede hacer cambiar a los agentes que actúan dentro de él, lo que a su vez provoca cambios en el medio ambiente⁶.

En contraste con los problemas *dóciles* o *amaestrados*, típicos de los dominios científicos o técnicos, que pueden tener respuestas concretas y definitivas, los Problemas Perversos plantean retos profundos a la planificación social y organizacional, son difíciles de definir y se resisten a la solución. La contrainsurgencia y la lucha contra el terrorismo son ejemplos clásicos de Problemas Perversos, como lo son también el narcotráfico, la delincuencia de las bandas organizadas, o la planificación urbanística. Este tipo de problemas no puede resolverse de manera objetiva, paso a paso y definitivamente, como sucede con la construcción de un puente⁷. Pero pueden gestionarse mejor o peor, según el resultado deseado.

Conklin ha sistematizado algunas de las características principales del modelo de Rittel y Webber de Problemas Perversos⁸.

1. Las soluciones a estos problemas no están bien o mal, sólo son mejores o peores, o suficientemente buenas o insuficientemente buenas.⁹ Las soluciones propuestas son subjetivas y pueden variar ampliamente según cada actor individual. Por ejemplo, la solución correcta para la OTAN puede ser la equivocada desde la perspectiva del Gobierno afgano o de la ONU, circunstancia ésta que dificulta una acción concertada. Dado que no hay respuestas objetivas, es esencial obtener el compromiso de los interesados para evitar que se socaven o saboteen los progresos del resto de actores, partiendo de la base de que los individuos hacen lo que creen que es mejor para ellos y no lo que objetivamente (es decir, desde el punto de vista de una tercera persona omnisciente) produce los mayores beneficios posibles.

⁶ Harari introduce un matiz adicional que acentúa en muchos casos el caos inherente a los SAC. En su opinión, "La historia no se puede explicar de forma determinista y no se puede predecir porque es caótica. Hay tantas fuerzas en juego y sus interacciones son tan complejas que variaciones extremadamente pequeñas en la intensidad de las fuerzas y en el modo en que interactúan producen grandes diferencias en los resultados". Esta impredecibilidad es aún mayor en lo que denomina *caos de nivel dos*, circunstancia que se produce en los sistemas que reaccionan a las predicciones, incrementando así la incertidumbre. Según este modelo, muchos sistemas reaccionan a las predicciones que puedan hacerse sobre su evolución. Para Harari, la política es un sistema caótico de segundo orden en el que sus elementos toman decisiones motivadas, entre otras cosas, por predicciones sobre el futuro. El caso más evidente es el de las encuestas electorales que, en ocasiones, pueden condicionar las decisiones de los electores (HARARI, Y.N. *Sapiens. De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Debate. 8ª Ed. Noviembre 2016. p. 267).

⁷ De acuerdo con Clemente y Evans, este tipo de problemas no pueden ser resueltos objetivamente, dado que quienes deben tomar decisiones para abordarlos, lo harán desde perspectivas subjetivas; tampoco a través de un proceso de reducción, dado que son problemas dinámicos que cambian constantemente; y tampoco definitivamente. Por ejemplo, el problema de la corrupción puede ser reducido, pero nunca erradicado; y los esfuerzos de mitigación pueden facilitar la cohesión o la profesionalización de los infractores. (CLEMENTE y EVANS, *op. cit.*, p. 2).

⁸ CONKLIN, J. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester. 2005. Disponible en: <http://cognexus.org/wp/wickedproblems.pdf>.

⁹ Resulta llamativo que cuando EEUU decide poner fin a su presencia en Afganistán, poniendo fecha a la retirada de sus fuerzas militares, empieza a emplearse la expresión "suficientemente bueno para Afganistán" para definir la situación final deseada, asumiendo que el problema afgano carece de una solución total, al menos a corto plazo.

2. Cada *problema perverso* es esencialmente único y novedoso. Pueden aplicarse lecciones de problemas anteriores similares, pero cada problema es diferente. El progreso depende mucho del contexto. Las insurgencias de Irak y Afganistán compartieron algunos puntos en común, pero fueron conducidas en diferentes direcciones por actores muy diferentes que operaban en contextos y ambientes muy diversos. La aparición de similitudes superficiales puede ser engañosa y la aplicación de una solución que funcionó en otro contexto sin adaptarla a un entorno diferente puede resultar contraproducente.
3. Cada solución a un *problema perverso* es una suerte de *operación de un disparo*, ya que cada intento por resolver el problema altera la naturaleza del propio problema. Cada intervención cambia el espacio del problema, reduciendo el impacto de los intentos repetitivos, fomentando la creatividad y la voluntad de experimentar. Por ejemplo, los incrementos de fuerzas en Irak y Afganistán cambiaron la naturaleza fundamental de las insurgencias, haciendo aparecer nuevos aspectos o propiedades del problema y creando problemas adicionales.
4. Los Problemas Perversos no tienen soluciones alternativas, sino una inmensa gama de opciones. Idear soluciones potenciales es sólo una cuestión de creatividad y es una cuestión de juicio determinar cuáles son válidas. Como señala Handel, una suposición metodológica fundamental es que la guerra es un arte, no una ciencia - que cada problema militar tiene muchas soluciones potencialmente correctas (no una solución única y óptima) a las que se llega a través de la imaginación, creatividad e intuición del líder militar¹⁰.
5. Por último, es importante destacar que los responsables de planificar las acciones conducentes a la resolución de un problema de este tipo no pueden aplicar, sin más, el procedimiento de prueba y error. Dicho en otras palabras: no tienen derecho a equivocarse. Su responsabilidad ética le obliga a tener en cuenta las consecuencias que generan sus decisiones, que pueden ser muy relevantes para las personas afectadas por ellas¹¹.

El desorden inherente a estos problemas significa que se necesitan herramientas analíticas muy potentes que permitan dar sentido a su complejidad. También significa que deben tenerse en cuenta siempre las posibles consecuencias no deseadas, efectos imprevistos, a menudo indeseables, que pueden producirse cuando se interviene en sistemas complejos. Intentar abordar Problemas Perversos a nivel nacional (por ejemplo, la insurgencia o el narcotráfico en Afganistán) requiere un marco conceptual (el de los *sistemas adaptativos complejos*) que permita tener en cuenta el tipo de complejidad que debe afrontarse. Los Problemas Perversos arraigan y prosperan precisamente porque

¹⁰ UTTLEY, M. y KINSEY, Ch. "The Role of Logistics in War", en LINDLEY-FRENCH y BOYER (Ed), *The Oxford Handbook of War*, Oxford University. 2012, p. 402.

¹¹ Un error de cálculo en la aplicación de políticas de erradicación destinadas a destruir plantaciones de opiáceos puede llevar a la ruina a los agricultores de una comunidad, arrojándolos en manos de la insurgencia o condenándolos a la pobreza. Un error en la elección de los aliados en la lucha contra los talibán puede llevar a rearmar y reforzar a señores de la guerra en absoluto comprometidos con el progreso de Afganistán, comprometiendo el futuro del país a largo plazo. Los esfuerzos que se realicen *a posteriori* para reconducir las políticas de lucha contra la producción de narcóticos o para reforzar a las autoridades formales no podrán evitar los daños irreversibles provocados por políticas erróneas.

existen en un sistema complejo que se adapta a los cambios internos y externos, por lo que los Problemas Perversos y los *sistemas adaptativos complejos* son marcos complementarios de análisis. El primero describe la naturaleza de un problema particularmente difícil, mientras el segundo describe el paisaje más amplio que rodea e influye en el problema.

Las guerras, salvo las que adoptan la forma de una acción resolutive de corta duración, son en sí mismas *sistemas adaptativos complejos* difíciles de gestionar una vez puestos en marcha. Freedman lo reconoce, sin mencionar este concepto, al afirmar que "Las guerras largas pueden obtener las consecuencias deseadas, pero tras cierto tiempo generan problemas y consecuencias ausentes inicialmente. Estas consecuencias no deseadas pueden resultar tan importantes, si no más, que las pretendidas". Por ello este autor concluye que la guerra y sus causas son una materia no susceptible de análisis científico¹². Strachan corrobora esta tesis, al reconocer que "la guerra es un choque de voluntades que puede generar efectos exponenciales de consecuencias impredecibles". Esta impredecibilidad de los efectos de la guerra se acentúa con la aparición de las armas nucleares, que llevó a los estrategas de la guerra nuclear a abandonar el estudio de las lecciones aportadas por la historia a favor de la teoría de juegos y el análisis matemático.¹³ Avanzando más allá en esta idea, Schulte, ante la incertidumbre que afrontan quienes planifican operaciones militares, introduce la relevancia del factor *suerte*: "Es la responsabilidad profesional de las instituciones de seguridad nacional minimizar la necesidad de *suerte* en sus decisiones"¹⁴. La imposibilidad de aplicar un análisis científico a un problema de la naturaleza de la guerra o de las operaciones de estabilización, a su vez, haría imposible un apropiado análisis de lecciones aprendidas¹⁵.

¹² FREEDMAN, L., *loc. cit.* p. 25-28. Clausewitz, por su parte, enumera tres causas que hacen imposible una doctrina carente de ambigüedades: la moral de los combatientes, los efectos de la respuesta del enemigo y la incertidumbre que reina en el campo de batalla. Citado por DURIEUX, B. "The History of Grand Strategy and the Conduct of Micro-Wars" en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 135. De un modo casi poético, SAXE redonda en la misma idea: "La guerra es una ciencia cubierta de sombras en la cual uno camina sin poder dar ni un paso seguro". Citado por DURIEUX, p. 139.

¹³ STRACHAN, H. "Strategy and War" en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* pp. 33 y 38.

¹⁴ SCULTE, P. "Morality and War", en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 104.

¹⁵ Este problema se ve incrementado por la dificultad que conflictos como el afgano plantean a la hora de evaluar el éxito o el fracaso de las acciones propias. A día de hoy, no hay coincidencia entre las agencias empeñadas en este conflicto sobre el mayor o menor grado de éxito obtenido; y las discrepancias son de tal magnitud que permiten dudar sobre la validez del concepto mismo de *victoria*. No es de extrañar que, ante este panorama, cada vez sean más los autores que optan por sustituir la noción de *victoria* por la de *éxito* (MALIS, Ch. "Unconventional forms of War" en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 189). Esta dificultad comienza por la ambigüedad a la hora de definir los objetivos, la situación final deseada. La *impredecibilidad* de las consecuencias derivadas de la actuación en *sistemas adaptativos complejos* hace que los resultados finales de una intervención militar, incluso en el caso de un final victorioso, tengan poco que ver con los planteados al inicio de la operación. Esta realidad hace difícil valorar el resultado final en términos de victoria o derrota. Podemos estar siendo testigos del final del concepto mismo de victoria (SOUTOU en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* pp. 47 y ss.). Para los insurgentes, el objetivo de su lucha puede limitarse a "no perder". Pero para los actores internacionales es difícil definir un objetivo aceptado por todos. El objetivo perseguido en 2001 fue derrotar a *Al Qaida* y eliminar los santuarios terroristas del suelo afgano. Para ello, el establecimiento de un gobierno legítimo y efectivo no era, inicialmente, un objetivo, sino un medio para conseguir ese fin último. Sin embargo, a los ojos de muchos, el medio se convirtió en el fin. De hecho, para muchos aliados de EEUU, el objeto de la intervención no era extirpar el terrorismo, sino estabilizar Afganistán (STRACHAN, *loc. cit.* p. 40).

3.2. Afganistán como *sistema adaptativo complejo*

Afganistán, en realidad cualquier país, puede considerarse como un *sistema adaptativo complejo*¹⁶. Un sistema complejo *adaptable* contiene muchos componentes que se adaptan o *aprenden* mientras interactúan. De hecho, el concepto de *problema perverso* es especialmente adecuado para definir la naturaleza del conflicto afgano, en el que interactúan y se entremezclan un sinfín de actores y conflictos diferentes, pero interdependientes¹⁷. De una parte, se trata de una sociedad en la que se entrecruzan tensiones étnicas, religiosas, sociales y económicas en un entorno en el que compiten diversas estructuras de poder formales e informales. De otra, porque contrainsurgencia, lucha contra el terrorismo y narcotráfico son ejemplos clásicos de este tipo de problemas presentes en este escenario. Además, la capacidad de los diversos actores involucrados en este sistema para auto-organizarse lo hace extremadamente adaptable y resistente, mientras que hace difícil para cualquier agente ejercer de modo individual una influencia a largo plazo.

Las organizaciones internacionales empeñadas en la reconstrucción de Afganistán han encontrado allí un sinfín de Problemas Perversos durante la última década. Durante este tiempo, un accidentado proceso de prueba-error ha permitido ir encontrando soluciones parciales a problemas concretos, de forma que algunos han sido sensiblemente mejorados; otros no tanto. Pero en ningún caso puede decirse que se haya encontrado una solución global y definitiva al problema que, aún hoy, constituye Afganistán. Esto es así porque Afganistán, en sí mismo, es un *sistema adaptativo complejo*, un sistema en el que una multitud de actores tiene intereses en conflicto, lo que da lugar a un problema especialmente perverso.

Para tratar de comprender esta realidad, es imprescindible analizar la complejidad histórica a la que se enfrenta Afganistán y que demuestra hasta qué punto los conflictos internos contribuyen a la actual situación. En el caso que nos ocupa, resulta imprescindi-

¹⁶ La cuestión no es si una sociedad es compleja sino cuán compleja es (YOFFEE, N. *Myths of the Archaic State: Evolution of the Earliest Cities, States, and Civilizations*, New York: Cambridge University Press, p. 167). Para un análisis completa de las complejidades de Afganistán, véase RUBIN, B. R. *The Fragmentation of Afghanistan*. New Haven, CT: Yale University Press. 2002

¹⁷ La *Teoría de Redes* ha surgido precisamente para tratar de racionalizar y analizar la maraña de redes de todo tipo que nos rodean y forman una parte inextricable de nuestra vida cotidiana y que pueden ser definidas como un conjunto de actores o nodos, junto con un conjunto de vínculos específicos (jerarquía, dependencia, vínculos familiares,...) que los vinculan. Los enlaces se interconectan a través de puntos finales compartidos formando rutas que enlazan indirectamente nodos que no están directamente vinculados. Estas características ocultas son fundamentales para entender la dinámica que subyace tras los problemas perversos y permiten entender mejor situaciones como el cambio de alianzas políticas dentro de la insurgencia afgana o los lazos económicos en el comercio mundial de narcóticos. El sistema complejo que es Afganistán se puede ver a través de diferentes filtros dependiendo de la red que se desee examinar. Por ejemplo, las interacciones humanas forman intrincados lazos sociales, políticos y económicos, cuyas fortalezas pueden variar ampliamente. ¿Se está examinando la red de amistades, negocios o política? ¿Están los puntos fuertes de sus lazos basados en experiencias étnicas o culturales comunes, intereses compartidos o algo más? La teoría de redes está permitiendo a los científicos entender cómo las redes producen tipos de comportamiento inesperados, que no serían predecibles al analizar partes individuales. En segundo lugar, en los dos últimos decenios, los avances en este campo han permitido a los científicos una mayor comprensión de la naturaleza de los lazos entre las redes. Recientemente, los investigadores han despertado a la idea de que no basta con saber cómo funcionan las redes aisladas, estudiar cómo las redes interactúan entre sí es igual de importante. Hoy en día, el campo de estudio no es la red, sino las redes de redes (BORGATTI, S. P. y HALGIN, D. S. 'On Network Theory', *Organization Science, Articles in Advance*. 2011. p. 2, <http://www.steveborgatti.com/papers/orsc.1110.0641.pdf>).

ble conocer las fuerzas que han ido interactuando a lo largo de la historia para conformar el actual Estado afgano; y, muy particularmente, cómo ha ido cristalizando a lo largo de este proceso una sociedad, una estructura administrativa y un sistema jurídico, que es necesario conocer antes de intentar encontrar soluciones a los problemas que atazan a este país. No se trata de una tarea fácil, porque un *sistema adaptativo complejo* no puede reducirse a la «suma de sus partes», ya que la acción de algunas de ellas siempre afecta a la acción de otras, de modo que nunca se alcanza o mantiene el equilibrio de todo el sistema por mucho tiempo. Por lo tanto, es necesario examinar los lazos dinámicos entre redes o capas de la sociedad, ya que examinar las partes individuales aisladamente impediría considerar las propiedades que dan a los sistemas complejos su aparente impredecibilidad¹⁸.

El principio rector de este análisis es que la inestabilidad en Afganistán está alimentada por una confusa agregación de micro-conflictos interrelacionados, que dan forma a lo que se viene a denominar, simplificando el problema, como *El Conflicto Afgano*.

Afganistán es una sociedad predominantemente agraria en la que conviven diversos grupos étnicos divididos entre una mayoría de suníes y una presencia minoritaria de chiitas. Sin embargo, el conocimiento de estos datos por sí solo es insuficiente para comprender la verdadera complejidad de este sistema. El *terreno humano* de Afganistán debe entenderse a través de su historia y de los efectos de las grandes conmociones que continúan reverberando a día de hoy en todo el país. Conmociones históricas como *El Gran Juego*, la Guerra Fría o el conflicto en curso han ayudado a forjar la moderna dinámica social y política de Afganistán. Muchos de los problemas que irán apareciendo a lo largo de este trabajo no son sino micro-conflictos surgidos en el período en que ocurrieron aquellos acontecimientos. La tierra, el agua y las pugnas por el poder local están en el origen de muchos de estos micro conflictos. Dado que Afganistán tiene una economía predominantemente agrícola, la tierra es el fundamento de toda riqueza. La alternativa al acceso a la tierra es, en muchos casos, la pobreza. Existen tres problemas principales en relación con la tierra que actúan como generadores de conflictos: disputas por la propiedad, rechazo estatal a reconocer la titularidad y el uso de la tierra. Según Foley, "si la causa fundamental de los conflictos que causaron tal devastación en Afganistán se pudiera resumir en una sola palabra, probablemente sería *tierra*."¹⁹.

Otro factor de gran importancia ha sido el conflicto entre la autoridad formal y los poderes fácticos, sean tribales o religiosos. El siglo XX afgano puede entenderse como una pugna constante entre el poder político formal, empeñado en reformar el país, y las fuerzas tradicionales, encarnadas por los líderes religiosos y tribales, empeñadas en frenar cualquier cambio. La lucha entre *muyahidines* y comunistas no será sino el penúltimo capítulo de esta guerra; y los talibán²⁰, en su momento, sus vencedores finales. El conflicto actual es, en parte, prolongación de aquél.

¹⁸ CLEMENTE y EVANS, *op. cit.* p. 11.

¹⁹ FOLEY. "Housing, Land, and Property Restitution Rights in Afghanistan", en LECKIE, Scott (ed.), *Housing, Land, and Property Rights in Post-Conflict United Nations and Other Peace Operations: A Comparative Survey and Proposal for Reform*. Cambridge University Press. 2011. https://www.researchgate.net/publication/290710200_Housing_land_and_property_restitution_rights_in_Afghanistan

²⁰ Aunque habitualmente se emplea *talibanes* como plural de *talibán*, en este trabajo se va a utilizar el término *talibán* como plural por ser plural de *talib* (Estudiante).

Junto a estos problemas seculares, la corrupción y la droga han emergido como nuevos factores generadores de conflicto. Tanto los conflictos internos entre facciones dentro del gobierno, como muchos de los surgidos entre el gobierno y la insurgencia, derivan a menudo de la competencia por el acceso y el control sobre la industria de los narcóticos, cuya eficiencia y robustez es evidente. Las redes que se forman alrededor de este negocio son complejas, perdurables y eficaces incluso bajo presión extrema; la experiencia ha demostrado que tanto el gobierno afgano, como los actores internacionales que le respaldan, no deben subestimar el potencial de este problema para desestabilizar al país en su conjunto. Resulta también imprescindible comprender el grado en el que la corrupción influye en el resto de factores presentes en el escenario afgano, hasta el punto de ser capaz, también, de desestabilizar al estado en su conjunto.

Todos estos factores, junto a muchos otros de menor relevancia, se entrecruzan entre sí, de forma que corrupción y drogas inciden en el reparto de poder entre grupos. De la misma forma que las tensiones interétnicas se entrecruzan con litigios por la propiedad de la tierra y alimentan la corrupción a través de redes clientelares de base tribal. Esta es precisamente la esencia de los *sistemas adaptativos complejos*.

3.3. Estado de Derecho

Según la definición contenida en el Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia tradicional en sociedades en conflicto y post-conflicto, por Estado de Derecho se entiende el “Principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se aplican según los principios de igualdad e independencia, y son además compatibles con las normas internacionales de Derechos Humanos”²¹. Puede concluirse que el Estado de Derecho impera en una comunidad cuando las leyes son públicas, se aplican según un procedimiento reglado (predecible y transparente) y nadie está por encima de la ley. Un gobierno basado en el Estado de Derecho asegura la existencia de controles y equilibrios que dificultan cualquier tipo de abuso de poder por parte de las autoridades o funcionarios públicos. Pero, para poder hablar de un auténtico Estado de Derecho no basta con que las leyes se aprueben de determinada manera y que haya instituciones encargadas de aplicarlas de un modo determinado. Es necesario también que dichas leyes gocen de legitimidad ante aquellos a quienes van dirigidas y reflejen valores compartidos por ellos²².

²¹ UNSC. S/2004/616, para. 6.

²² Conviene diferenciar el significado de los términos *accountability* y *responsibility*, traducidos ambos por responsabilidad, pero que tienen un significado diferente. En el campo de la ética y la gobernanza, el término *accountability* va asociado a la responsabilidad y a la expectativa de rendir cuentas, mientras que *responsibility* se refiere al hecho de estar a cargo de una organización, tarea o evento. La segunda es delegable, la primera, en cambio, es inherente a la persona. La definición de responsabilidad (*accountability*) varía en función del contexto político del Estado en cuestión. El uso occidental del término, que con frecuencia vincula la rendición de cuentas con la elección de cargos públicos, no es aplicable en Afganistán, donde es cuestionable la capacidad institucional necesaria para una transición pacífica del poder a través de elecciones o incluso la idea de que las elecciones representan la voz del pueblo. Un término más adaptado al contexto afgano es el de legitimidad. Pero, incluso este término debe entenderse en su contexto. (MILLER, A. W. *Inducing Cooperation: Building Governance in Afghanistan*. Small Wars Journal. 29 de Junio de 2015. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/inducing-cooperation-building-governance-in-afghanistan>)

De forma que puede hablarse de dos componentes sustanciales del Estado de Derecho: uno formal, que garantiza que el poder se ejerce de acuerdo con los procedimientos establecidos y que podríamos asimilar al concepto de legalidad, y otro, más difícil de definir, que apela a la legitimidad. Legalidad y legitimidad no son, necesariamente, significantes idénticos, ni similares, ni tampoco contrapuestos, pero vienen a significar cosas y puntos de vista diferentes en relación con el Derecho. La legalidad significa el ajuste o sometimiento de una determinada conducta a lo que prescriben las normas.

La legitimidad, por su parte, es un concepto más difícil de definir y que se aplica tanto en política como en Derecho puro, que son dos ámbitos diferenciados. Para la política, según la teoría clásica de Weber, se relaciona con la capacidad de un poder para obtener obediencia de la sociedad sin recurrir a la coacción como amenaza de la fuerza, pudiendo decir, entonces, que un Estado es legítimo si los miembros de la comunidad aceptan la autoridad vigente. En términos jurídicos, se habla de legitimidad cuando una norma jurídica es obedecida sin que medie el recurso al monopolio de la ley y apela al ideal de ética o justicia que debe incorporar toda norma²³. A su vez, esta legitimidad se subdivide en dos especies: formal y material. La formal se entiende como el correcto proceder del Poder Público con respecto a los procedimientos establecidos en el Ordenamiento Jurídico (con lo cual queda asimilada a la mera legalidad). La material es, a su vez, el consenso de los ciudadanos respecto de la ley creada o de la actuación del Poder Público y nos remite al contenido ético de la norma con referencia al contexto social en que ha de ser aplicada²⁴.

Para poder hablar de un Estado de Derecho efectivo, no basta con que la existencia de leyes e instituciones desarrolladas de acuerdo con estos parámetros, sino que sus fun-

²³ Legalidad, tradición y carisma serían, para Weber, las fuentes posibles de la legitimidad, que no puede basarse en la coerción ya que, como remarca Rousseau, "El más poderoso nunca es suficientemente fuerte como para ser siempre el jefe, a no ser que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber." (HUGUES, M. *Afghanistan's Troika of Instability: Political Illegitimacy, State-Building and Pakistan Realpolitik*. Hopkins University. Baltimore, Maryland. May, 2016. p. 13. https://www.academia.edu/28505062/AFGHANISTANS_TROIKA_OF_INSTABILITY_POLITICAL_ILLEGITIMACY_STATE_BUILDING_AND_PAKISTANI_REALPOLITIK).

²⁴ VILLAR-EZCURRA, JL. *Legalidad y legitimidad jurídica: la equidad como punto de encuentro*. Blog Hay Derecho. Expansión. 15 febrero, 2020. <https://hayderecho.expansion.com/2020/02/15/legalidad-y-legitimidad-juridica-la-equidad-como-punto-de-encuentro/>. Habermas advierte de cómo las tendencias actuales de pensamiento tienden a soslayar el componente no positivo de la legitimidad. Según Innerarity, "Habermas considera que en el fondo de toda la filosofía moderna subyace el intento de impedir una discusión racional en torno a las cuestiones públicas". Así, el fenómeno de la *despolitización* presentaría a las leyes inmanentes al progreso técnico como exigencias que es necesario satisfacer, aunque esto lleve consigo la reducción del número de los vinculados a la toma de decisiones y el desdibujamiento del concepto mismo de legitimidad material. La necesidad aún presente de asegurar la legitimidad del marco institucional, sin el apoyo de pretensiones normativas de validez, puede compensarse a base de una coerción inmediata o mediante una despolitización que asegure la lealtad de las masas. Coerción o despolitización actuarían así como sustitutos de la legitimidad material y la funcionalidad pasaría a convertirse en la justificación última de normas e instituciones. Habermas critica este planteamiento, defendiendo que para un sistema social no es suficiente satisfacer las condiciones de una racionalidad técnica. El modo de producción de una norma, el procedimiento a través del cual surge y es elaborada, no es un criterio suficiente para justificar su aceptación. Un procedimiento, puede legitimar sólo indirectamente, mediante el reenvío a instancias que a su vez deben ser legitimadas; la sola forma técnica legal no puede garantizar un reconocimiento prolongado si el sistema de autoridad no puede legitimarse independientemente de la forma legal del ejercicio de la autoridad (INNERARITY, D. "La teoría discursiva de la legitimidad de Jurgen Habermas". *Persona y Derecho*, 14, 1986, pp. 233-278. Universidad de Navarra. <https://core.ac.uk/download/pdf/83564356.pdf>).

damentos deben trasladarse a la realidad social. De acuerdo con Matamoros, esta efectividad descansa sobre cuatro pilares fundamentales:

1. La responsabilidad del gobierno, los empleados públicos y las personas privadas, sean físicas o jurídicas.
2. La seguridad jurídica, que a su vez deriva de la existencia, vigencia, aplicación y permanencia de unas disposiciones, legales y reglamentarias, claras y debidamente publicadas, y que contemplen los derechos fundamentales de las personas internacionalmente consagrados.
3. La transparencia, igualdad y certeza en la elaboración y aplicación de las normas, y
4. La imparcialidad, competencia y eficiencia de un sistema de administración de justicia que suscite la confianza de los ciudadanos²⁵, ya que un aspecto fundamental en la efectividad del Estado de Derecho es la percepción que de él tienen los ciudadanos, la confianza que suscita en ellos²⁶.

Conviene tener en cuenta que Estado de Derecho y Derechos Humanos son dos caras del mismo principio: el derecho y la libertad de vivir con dignidad. Por lo tanto, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos tienen una relación indivisible e intrínseca²⁷.

²⁵ MATAMOROS MARTÍNEZ, R. "Dinámica del componente de justicia en las operaciones de paz". En: Varios Autores. *La coordinación de elementos militares, policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados*. Monografías 151. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Madrid. 2017 p.67. <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-coordinaci-n-de-elementos-militares-policiales-y-judiciales-en-las-misiones-de-reconstrucci-n-de-los-estados-libros-ebook.html>.

²⁶ El *World Justice Project* señala nueve factores que evidenciarían la percepción del Estado de Derecho por el hombre de la calle, a saber: (1) la existencia de límites a la actuación del gobierno; (2) el grado de corrupción; (3) la implantación del concepto de gobierno abierto; (4) la protección de los derechos fundamentales; (5) el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y las cosas; (6) el cumplimiento y efectividad de las normas jurídicas; (7) la administración de justicia en el orden civil; (8) el sistema de justicia penal; y (9) la existencia y eficiencia de cauces de administración de justicia consuetudinarios, no formalistas. («What is the Rule of Law?». World Justice Project, disponible en: <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>. Citado por MATAMOROS, *loc. cit.* p.67). Todo lo anterior puede resumirse en el respeto a las leyes o imperio de la ley, que constituye el elemento clave en la arquitectura de la Carta de las NU. Lo es en el plano internacional, donde se articula un sistema de relaciones entre los Estados basado en la justicia y en la observancia del derecho internacional, que asegure la resolución de los conflictos por medios pacíficos; y a nivel interno, puesto que solo bajo el imperio de la ley se asegura el respeto de los derechos de las personas, el progreso económico igualitario y la reducción de la criminalidad. MATAMOROS, *loc. cit.* p. 68.

²⁷ Como señala el Secretario General de la ONU, el estado de derecho exige que los procesos jurídicos, las instituciones y las normas sustantivas sean compatibles con las normas de Derechos Humanos, incluidos los principios básicos de igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley y equidad en la protección y reclamación de los derechos (S/2004/616, para. 6). No puede existir estado de derecho en las sociedades si no se protegen los Derechos Humanos y viceversa; los Derechos Humanos no pueden protegerse en las sociedades sin un sólido estado de derecho. El estado de derecho es el mecanismo de aplicación de los Derechos Humanos, convirtiéndolos de un principio en una realidad. (<https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-human-rights/>). Entre las razones que explican la inoperancia de las instituciones afganas, la ausencia de paz, seguridad y estabilidad es quizás el factor más evidente. Otro factor clave es la compleja relación entre el Estado de Derecho y los Derechos Humanos y la incapacidad del gobierno para demostrar al pueblo afgano que estos conceptos están relacionados entre sí y son válidos en Afganistán. SEVASTIK, P. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan". *Hague Journal on the Rule of Law*. Mayo 2019. https://www.researchgate.net/publication/332818655_Rule_of_Law_Human_Rights_and_Impunity_The_Case_of_Afghanistan.

3.4. Estado Fallido, *Statebuilding* y *Nationbuilding*

Bogdany define y diferencia conceptos a veces utilizados como sinónimos: Estado débil y Estado fallido; *Statebuilding* y *Nationbuilding*. El Estado fallido puede definirse como aquél en el que se produce el fracaso de las instituciones públicas a la hora de proporcionar bienes públicos a los ciudadanos en una escala que pueda socavar la legitimidad y la existencia misma del propio Estado. Estos bienes públicos son, por encima de todo, la seguridad, un sistema de resolución de disputas, servicios públicos esenciales, infraestructuras económicas y de comunicaciones y la posibilidad de participar en el proceso político. La medida en que los Estados son capaces de proporcionar estos bienes define su fortaleza, su debilidad o su fracaso como tales. Entre los indicadores de debilidad del Estado que, potencialmente, conducen a su fracaso pueden enumerarse: falta de armonía entre diferentes comunidades, incapacidad para controlar las fronteras y la totalidad del territorio, crecimiento de la violencia criminal, instituciones corruptas y una infraestructura en descomposición. Por *State-Building* se entiende la reconstrucción del Estado, que implica la creación de capacidades soberanas, entre las cuales destaca el monopolio en el uso legítimo de la fuerza. Se trata, como señala Gravinholt, de un proceso apoyado internacionalmente encaminado a reconstruir las estructuras de un Estado que emerge de un conflicto o crisis²⁸.

Un aspecto que facilita el proceso es la existencia de una conciencia nacional indiscutida. Ejemplos exitosos de *State-Building*, como el de la Alemania de la posguerra, se explican en parte por la existencia de una clara conciencia nacional. El problema es mayor cuando lo que falla no es sólo el Estado, sino la propia nación, es decir, cuando falta esa conciencia indiscutida de pertenencia y la nación, como tal, está en entredicho. Los Estados fallidos, en los casos de naciones con comunidades fuertemente diferenciadas, pueden fácilmente conducir al colapso nacional. El fracaso de la nación se produce cuando ésta no constituye ya la base del poder aceptada de forma general. En este caso, se entiende por *Nation-Building* el proceso por el que se pretende reconstruir la identidad colectiva, de cara a legitimar el poder político en un determinado territorio. Un proceso exitoso de construcción nacional produce una proyección cultural de la nación que contiene cierto conjunto de suposiciones, valores y creencias que pueden funcionar como el fundamento legitimador de una estructura estatal²⁹.

3.5. Operaciones de estabilización

El concepto de *Estabilización*, a pesar de ser ampliamente utilizado en el campo de la relaciones internacionales, carece de una definición ampliamente aceptada. Hugues, en

²⁸ GRAVINGHOLT, J, GANZLE, S y ZIAJA, S. *Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building – How Compatible Are They?* German Development Institute. Marzo 2009. p. 6. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Peacebuilding_and_Statebuilding_Draft_11-03-09_01.pdf Para un análisis más amplio de este concepto: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations". *Journal on Development*. Volume 9, Nº 3. 2008,

²⁹ BOGDANDY, A., HÄUBLER, S, HANSCHMANN, F y UTZ, R. "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 9, 2005. p. 580 y ss. https://www.researchgate.net/publication/249573504_State-Building_Nation-Building_and_Constitutional_Politics_in_Post-Conflict_Situations_Conceptual_Clarifications_and_an_Appraisal_of_Different_Approaches.

su Tesis sobre la estabilización de Afganistán, acepta la definición de Hurwitch que, ya en 1973, apostaba por una definición mínima, según la cual podría definirse como la ausencia de violencia entre grupos y/o contra el Estado y la ausencia de cambios estructurales en la gobernanza³⁰.

El concepto de operaciones de estabilización responde al intento de agrupar bajo una sola denominación los conflictos no inter-estatales surgidos en las últimas décadas. Tanto el *ius ad bellum*, como las doctrinas militares necesitan adaptarse a una realidad muy diferente a aquélla para la que fueron desarrollados, lo que hace necesaria una categorización que permita definir este nuevo tipo de conflictos, como primer paso para sistematizarlos y poder regularlos desde la perspectiva jurídica y militar.

Watkin define el proceso de estabilización como el conjunto de acciones encaminadas expresamente a afrontar el riesgo de conflicto y reducir las probabilidades de que se reinicie un conflicto armado³¹. Las operaciones de estabilización definen el modo en que, desde la comunidad internacional, se aborda este tipo de procesos.

Las Operaciones de Estabilización son un concepto relativamente reciente, nacido en el seno de las Fuerzas Armadas de EEUU y ampliamente extendido entre sus homólogos occidentales. Su finalidad es precisamente proporcionar un marco conceptual que permita abordar de manera coherente los conflictos a los que nos enfrentamos desde el final de la Guerra Fría. En su forma más simple, tales operaciones se definen como "actividades militares y civiles llevadas a cabo en todo el espectro de la paz a los conflictos para establecer o mantener el orden en los Estados y regiones"³². De acuerdo con la Directiva 3.000/05 que las regula, tales operaciones son una misión militar básica de EEUU y se les dará una prioridad comparable a las operaciones de combate. Estas consideraciones son directamente aplicables al resto de aliados occidentales de EEUU, socios habituales en este tipo de operaciones.

El objetivo de estas operaciones es ambicioso: el objetivo inmediato a menudo es proporcionar seguridad a la población local, restaurar los servicios esenciales y satisfacer las necesidades humanitarias. El objetivo a largo plazo es ayudar a desarrollar la capacidad autóctona para asegurar los servicios esenciales, una economía viable, el Estado de Derecho, las instituciones democráticas y una sociedad civil robusta. Entre las actividades incluidas en este tipo de operaciones figuran la reconstrucción de las fuerzas de seguridad autóctonas, las instalaciones penitenciarias y los sistemas judiciales necesarios para asegurar y estabilizar el entorno, la reactivación y/o desarrollo del sector privado y el desarrollo de instituciones gubernamentales representativas.

Aunque en muchos casos, las operaciones de estabilización pueden acometerse en mejores condiciones por organizaciones civiles locales, extranjeras o multinacionales, las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para realizar todas las tareas necesarias para

³⁰ HUGHES, *op. cit.* p. 12.

³¹ WATKIN, K. "Stability Operations: A Guiding Framework for "Small Wars" and Other Conflicts of the Twenty-First Century?" *International Law Studies*. Vol. 85. US Naval War College. p. 412 y ss. <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1131&context=ils>,

³² Department of Defense, DoD Directive 3000.05, Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations (2005).

establecer o mantener el orden cuando los agentes civiles no puedan hacerlo. Lejos de tratarse de un concepto superfluo, la realidad es que, bajo esta clasificación, se integran la mayor parte de las operaciones militares acometidas por EEUU y sus aliados durante las últimas décadas.

4. OBJETO DE LA TESIS

Los años de presencia internacional en Afganistán pueden considerarse como un esfuerzo intensivo para cambiar este sistema complejo, reestructurando determinados componentes fundamentales del mismo para alinearlos con las expectativas occidentales. Esfuerzo que puede definirse como tridimensional, por abarcar acciones relacionadas con la seguridad, la gobernanza y la reconstrucción y el desarrollo³³. Los objetivos de esta intervención pueden resumirse en:

- Un Afganistán más estable y seguro;
- Un acuerdo político liderado por los afganos y que representa a todo el pueblo afgano; y
- Una cooperación política y de seguridad regional que apoye un Afganistán estable.

Como se verá a lo largo de este trabajo, el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo es un requisito imprescindible para alcanzar un acuerdo político interno inclusivo. Sin este acuerdo político básico, no es razonable esperar alcanzar estabilidad y seguridad. Dicho en otras palabras, el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo es un requisito imprescindible para la estabilización de Afganistán.

Estos objetivos son ambiciosos en su alcance y los niveles de progreso obtenidos en su consecución han variado ampliamente en la última década. El ciclo de retroalimentación (o ciclo de causa y efecto) entre el sistema (Afganistán) y el actor de cambio dominante (La comunidad internacional: ONU, OTAN, EEUU, etc.³⁴) ha obligado a los actores internacionales a un proceso continuo de adaptación a la situación real, a todos los niveles. Esta adaptación ha llevado a articular esta intervención en tres grandes áreas: Seguridad, Gobernanza y Desarrollo. Como corresponde a un *sistema adaptativo complejo*, estas áreas están interrelacionadas, de forma que acciones encaminadas a mejorar la situación en cualquiera de ellos, tienen efectos en el resto. Teniendo *in mente* esa realidad, en este trabajo se van a abordar aquellas líneas de acción con un contenido jurídico más relevante, incluidas normalmente dentro del campo de la Gobernanza. Aspectos como el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo, la separación efectiva de poderes, el papel de los partidos políticos, la administración de justicia, la cuestión de género o la corrupción se van a bordar como micro-conflictos dentro del más amplio conflicto afgano.

³³ 'About ISAF'. <http://www.isaf.nato.int/mission.html>; OTAN. 'Chicago Summit Declaration on Afghanistan', 21 May 2012, http://www.nato.int/cps/en/SID-4E45AD78-2F44FA17/natolive/official_texts_87595.htm

³⁴ Consideramos que el factor de cambio dominante lo constituyen los actores internacionales dada la renuencia a introducir cambios que ha venido demostrando el gobierno afgano.

Para ello, es necesario analizar previamente el papel que las fuerzas militares y el resto de actores internacionales juegan en las operaciones de estabilización o reconstrucción post-conflicto, así como el modo en que interactúan. Organizaciones Internacionales y Regionales, Estados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s) contribuyen abordando aspectos parciales del problema global. La naturaleza de los *sistemas adaptativos complejos* obliga a que esta actuación esté perfectamente coordinada para evitar que las acciones de unos puedan entorpecer los objetivos de otros. Pero la realidad ha puesto de manifiesto que ninguna de estas organizaciones está dispuesta a perder su libertad de actuación en aras de esa coordinación. La respuesta internacional a la crisis afgana ha mostrado cómo los actores que integran lo que denominamos la comunidad internacional han tratado de encontrar un equilibrio entre esa pretendida libertad de acción, que les permita preservar sus valores y prioridades, y la coordinación exigida por un problema de esta naturaleza.

El análisis del modo en que se han abordado los aspectos jurídicos del problema exige un estudio previo del modo en que han evolucionado estas interrelaciones; estudio que permitirá comprender las motivaciones y limitaciones de los actores implicados y los distintos modos en que se ha tratado de conseguir el mayor grado de sinergia posible.

También se considera necesario un análisis previo del sustrato humano sobre el que se va a producir la intervención internacional y los presupuestos teóricos que van a guiar a los actores de todo tipo que van a participar en la misma, empezando por la realidad socio-política afgana y los fundamentos de su sistema jurídico.

Finalmente, se propondrá una serie de lecciones aprendidas en este conflicto, que pueden ser de aplicación en futuros escenarios de características similares. El hecho de enfrentarnos a un *sistema adaptativo complejo* que parece ser inmune a cualquier intento de solución global y duradero no debe impedir aprovechar las experiencias acumuladas durante cerca ya de veinte años de intervención internacional en uno de los escenarios más complejos a los que se ha enfrentado la comunidad internacional.

5. ESTRUCTURA DE LA TESIS

Una vez justificado el objeto de estudio, definida la hipótesis de la investigación, establecido el marco conceptual y determinado su objeto, la tesis se estructura en cuatro capítulos, el primero de los cuales establece el marco doctrinal y normativo y los modelos de referencia en materia de estabilización. En este capítulo se aborda la evolución conceptual y sistémica del concepto de estabilización y se analiza el origen y características definitorias del modelo de Enfoque Integral en la gestión de las operaciones de estabilización.

En el segundo capítulo se analizan los condicionantes que presenta el caso afgano en particular, así como los factores que lo individualizan, categorizados en socio-históricos y jurídicos. A ellos se añade una categoría de condicionantes y factores coyunturales, derivados del conflicto que vive Afganistán desde hace décadas y la intervención internacional iniciada en 2001.

Una vez analizados el modelo teórico y las particularidades del caso afgano, en el tercer capítulo se relacionan ambos, desarrollando el modelo afgano de estabilización. Las

lecciones extraídas de las distintas estrategias seguidas en la estabilización de Afganistán entre los años 2001 y 2020 no se analizan de forma global, por la escasa operatividad que el modelo de lecciones aprendidas ofrece ante *Sistemas Adaptativos Complejos* de la magnitud del que constituye el conflicto afgano. En lugar de ello, se analizan las lecciones aprendidas en siete aspectos especialmente relevantes en el establecimiento del Estado de Derecho: el conflicto entre justicia y paz en escenarios post-conflicto; la reforma del sector de la justicia; el régimen de separación de poderes; el modelo judicial y la relevancia de las instituciones informales; la relevancia de los partidos políticos en los procesos de estabilización; la corrupción como amenaza sistémica, y la relevancia de la conciencia intercultural, particularmente en la cuestión de género.

En el capítulo final se exponen las conclusiones resultantes del estudio realizado en esta investigación.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS Y MODELOS DE REFERENCIA EN MATERIA DE ESTABILIZACIÓN EN SITUACIONES DE CONFLICTO

En los últimos años, escenarios como el afgano o el iraquí han normalizado una situación caracterizada por el trabajo conjunto de militares y civiles en la estabilización de Estados en conflicto, en el marco de operaciones dirigidas y participadas por organizaciones internacionales como la ONU, la OTAN o la UE, entre otras, en las que también participan Estados ajenos al conflicto y organizaciones no gubernamentales, entre otros actores. Pero esta no ha sido la situación habitual en los conflictos de casi todo el siglo XX. Hay que esperar a la segunda mitad del siglo XX para que las organizaciones internacionales se impliquen en la gestión de conflictos fuera de sus fronteras, en lo que se ha venido denominando operaciones de mantenimiento de la paz³⁵. Habrá que esperar a los últimos años del siglo para que la comunidad internacional tome conciencia de que, para abordar con éxito un conflicto, es necesario atacar todas sus causas y es necesario implicar a numerosos actores. Aún habrá que esperar más para que se asuma por la imposibilidad de agrupar esfuerzos bajo el criterio de unidad de mando y asumir que la integración de esfuerzos se ve dificultada también porque, como señala Roldán Barbero, las verdaderas intenciones de los actores internacionales que promueven procesos democráticos permanecen ocultas³⁶.

Antes de analizar la implicación de la comunidad internacional en la estabilización de Estados en conflicto y en la implantación en los mismos del Estado de Derecho, es necesario considerar de qué manera la comunidad internacional en general y las fuerzas armadas bajo su mandato, en particular, asumen estas responsabilidades de una manera más o menos coordinada, pero en todo caso conjunta. Como se verá en el apartado primero, el siglo XX ha protagonizado una lenta evolución en la que, primero, se ha hecho patente que *alguien* debe hacerse cargo del gobierno de los Estados ocupados. Ese *alguien* han sido inicialmente las fuerzas armadas implicadas en el conflicto: las potencias vencedoras, que se han visto obligadas a responsabilizarse del vacío de poder dejado por las potencias derrotadas. Pero, posteriormente, en el marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la realidad se ha hecho mucho más compleja, porque el papel

³⁵ El concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz engloba todas las intervenciones internacionales encaminadas a estabilizar Estados en conflicto, sea bajo la forma de establecimiento, imposición o consolidación de la paz. Existe una abundante bibliografía dedicada al análisis de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su marco jurídico, asunto que trasciende el objeto de esta tesis. Véase: SERRANO, A. *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*. Plaza Valdés, 2007. IGLESIAS VELASCO, A.J. "El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz", *Foro, Nueva época*, núm. 1/2005: 127-177. pp. 127-177. RICO-BERNABÉ, R. *El mantenimiento de la paz ante los retos de las nuevas guerras*. Icaria. 2004. La propia ONU define y desarrolla el concepto en <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/>

³⁶ ROLDAN BARBERO, 2018 (1). "Internal democracy and international law" en *Spanish yearbook of international law*, Nº 22, 2018, pp. 181-202. p. 195. https://www.researchgate.net/publication/330864349_INTERNAL_DEMOCRACY-AND_INTERNATIONAL_LAW/link/5cb06c3c92851c8-d22e5501c/download

de la potencia ocupante ha sido asumido por una coalición, normalmente bajo mandato internacional, que puede coexistir con un gobierno incapaz de cumplir con sus obligaciones, pero al que no cabe ignorar. Surgen en este contexto conceptos novedosos que pretenden articular la cooperación o coordinación de todos los actores involucrados en la gestión del conflicto.

Estas coaliciones integran una multitud de actores civiles y militares. En la segunda parte de este capítulo analizamos cómo se ha ido consolidando un modelo de interacción y reparto de papeles entre todos ellos que permita conseguir la coordinación necesaria. Se trata de escenarios complejos por la multiplicidad de actores implicados y complejos por la gran variedad de actuaciones necesarias para su gestión. En ese punto se verá cómo el concepto de Enfoque Integral pretende abordar de forma coordinada todos estos aspectos del conflicto, integrando los esfuerzos de todos los actores implicados en su resolución.

1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y SISTÉMICA DEL CONCEPTO DE ESTABILIZACIÓN

1.1. Presupuestos fácticos

1.1.1. La participación militar en el Gobierno de la población civil

La presencia de civiles en los campos de batalla ha sido una constante a lo largo de la historia³⁷. Pero, el papel de estas personas y su relación con las fuerzas militares han sufrido grandes transformaciones, especialmente durante las últimas décadas. Esta evolución de la presencia civil en los campos de batalla ha implicado una evolución paralela en el modo en que las fuerzas militares han afrontado su relación con el entorno civil. Desde el gobierno militar de los territorios ocupados, puesto en práctica durante la Segunda Guerra Mundial (IIª GM), hasta la implicación en el gobierno de Estados fallidos o semi-fallidos típica de nuestros días, las fuerzas militares han tenido que irse adaptando al papel que el entorno geoestratégico y la naturaleza de las operaciones les han ido asignando en el gobierno de los territorios en los que operan. Esta adaptación ha sido preponderantemente reactiva, de forma que las fuerzas armadas se han ido encontrando con nuevas situaciones, no previstas en su preparación, para las que han tenido que ir improvisando soluciones.

En el caso de EEUU, que ha sido y sigue siendo el actor más relevante en este campo, las primeras experiencias en el gobierno militar de territorios ocupados o liberados se producen en Europa, con ocasión de la Primera Guerra Mundial (Iª GM). En 1919, sin experiencia, ni preparación previa para ello, militares de EEUU y Gran Bretaña se vieron obligados a asumir estas funciones en los territorios ocupados de Alemania. Una vez finalizada la guerra, muchos militares consideraron que se había tratado de una situación anómala, que no volvería a repetirse en el futuro. El ejercicio de funciones de gobierno por los militares se consideraba en el período de entreguerras como algo absolutamente excepcional, que sólo debería repetirse en circunstancias igualmente excepcionales.

Algunas voces discrepaban de esta postura predominante. Es el caso del Coronel Irwin L. Hunt, que había ejercido funciones de gobierno militar durante la ocupación en Europa y que en la posguerra elevó un informe abogando por darle una mayor importancia a los Asuntos Civiles³⁸, recordando que en la Iª GM “el ejército americano de ocupación careció tanto de adiestramiento, como de una organización para hacerse cargo del destino de cerca de un millón de personas que los avatares de la guerra pusieron bajo su

³⁷ Por una parte, encontramos a distintas categorías de civiles que han acompañado y acompañan a las fuerzas militares, proporcionando un amplio abanico de servicios (personal auxiliar, contratistas, comerciantes,...). Por otra, se encuentran las personas que viven en las zonas en las que operan las fuerzas militares, sean sus habitantes o personas desplazadas por el propio conflicto. En este trabajo, cuando hablemos de civiles, no se considerará a los civiles que acompañan a las fuerzas militares realizando tareas auxiliares de cualquier tipo y que de alguna forma pueden considerarse como parte de los contingentes militares, sino sólo a aquéllos que, ajenos a las fuerzas enfrentadas, están de cualquier otra manera presentes en la zona en la que éstas operan.

³⁸ Según el ejército estadounidense, “El término Asuntos Civiles se emplea para describir las actividades relacionadas con el gobierno de las zonas ocupadas y de los habitantes de las mismas, con excepción de aquéllas que tengan carácter militar” US ARMY AND NAVY. *Manual for Military Government and Civil Affairs*. Field Manual 27-5. Headquarters, Department of the Army, Diciembre 1943, p. 1.

soberanía temporal”³⁹. A pesar de este tipo de interpretaciones, que alertaban de los peligros de no tomar este asunto en consideración, prevaleció la postura más escéptica, que daba por descontado que el ejército de EEUU no se vería involucrado en el futuro en el gobierno de la población civil. El resto de potencias occidentales no se planteaba, ni por asomo, tal posibilidad.

Habría que esperar a los momentos previos a la entrada de EEUU en la IIª GM para que esta actitud fuera enmendándose y se acometieran los primeros pasos encaminados a capacitar al ejército en este campo. Pero se había comenzado demasiado tarde y para cuando se decidió entrar en la guerra, el presidente Roosevelt decidió delegar en el Departamento de Estado la gestión política y económica de los territorios liberados, alegando que *los Asuntos Civiles y el Gobierno Militar son una materia civil* y por lo tanto debían estar bajo la responsabilidad de autoridades civiles.

1.1.2. El gobierno de los territorios ocupados durante la IIª GM en Europa

El 6 de junio de 1944 se produjo un acontecimiento, sin duda histórico, que cambiaría el rumbo de la IIª GM: el Desembarco de Normandía. El avance de las fuerzas aliadas que siguió a este desembarco enfrentó a las fuerzas aliadas con un problema nuevo y de una magnitud sin precedentes: la recuperación de los territorios conquistados por Alemania en las fases iniciales de la guerra y la posterior ocupación de la mayor parte de Alemania (el resto quedaría en manos soviéticas) planteó a los mandos militares aliados la necesidad de gestionar las necesidades de millones de personas que iban quedando bajo su control y responsabilidad. Tanto en Francia, como en Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Alemania, los aliados se encontraron con una gran masa de población que tenía serios problemas para cubrir sus necesidades más básicas. Más tarde, las fuerzas estadounidenses se enfrentarían a la misma situación en Japón. En estas circunstancias, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, la potencia ocupante es responsable de atender a las necesidades de la población⁴⁰. Supone al nacimiento de una nueva conciencia que va a irse consolidando en el futuro: la de responsabilizar a las potencias ocupantes del gobierno y bienestar de las poblaciones ocupadas. Sea a través de la autoridad militar, de autoridades civiles de la potencia ocupante o, más adelante, de organizaciones internacionales, lo que va quedando claro es que ocupar territorios im-

³⁹ HICKS, K. H. y WORMUTH, Christine E. *The Future of US Civil Affairs Forces*. Center for Strategic & International Studies. 2009. p. 3. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130409_Hicks_FutureCivilAffairs_Web.pdf

⁴⁰ Tras las IIª GM esta obligación quedaría claramente reflejada en el Art. 55 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949: “En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado”. Véase: DIRECCIÓN DE DOCTRINA ORGÁNICA Y MATERIALES DEL EJÉRCITO DE TIERRA. 2007. *El Derecho de los Conflictos Armados*. Ministerio de Defensa, España.

plica responsabilizarse de las funciones básicas que asumía, o debía asumir, el Estado derrotado⁴¹.

El problema se hacía particularmente complejo porque, a la falta de recursos básicos (alimentos, agua potable, medicinas, alojamiento), se unía, en la mayoría de los casos, la práctica ausencia de una autoridad civil capaz de gestionar la ayuda que las potencias ocupantes pudieran destinar a la población civil y de impulsar la regeneración de las capacidades propias. Esta situación suponía un doble reto para las fuerzas aliadas: proporcionar recursos suficientes a la población necesitada y crear una estructura administrativa que gobernara los territorios ocupados hasta que pudiera establecerse una autoridad civil responsable. De hecho, la IIª GM supuso el momento en el que los ejércitos debieron llegar más lejos en el desempeño de este tipo de funciones y el nacimiento de una rama del arte militar dedicada específicamente a su gestión: Asuntos Civiles⁴².

El *Manual de Campaña de Gobierno Militar y Asuntos Civiles* estadounidense, aprobado poco antes de producirse estos acontecimientos, definía el *Gobierno Militar* como “El conjunto de poderes y responsabilidades asumidos por el comandante militar en una zona ocupada o liberada, con respecto al territorio, las propiedades y la población de la misma, sea en territorio enemigo, aliado, o nacional.” Junto a este concepto, definía *Asuntos Civiles* como “La asunción por el comandante de una fuerza de ocupación de un grado de autoridad menor que la autoridad suprema, que corresponde al gobierno militar, (...) a los gobiernos locales se les reconocerá por los tratados, acuerdos, o de otra manera, cierta autoridad independiente del comandante militar”⁴³. Aunque en aquellos momentos se tendía a utilizar ambos términos como equivalentes, existía una diferencia clara: se hablaba de *Gobierno Militar* cuando el mando militar ejercía autoridad directa y plena sobre los territorios ocupados. El término *Asuntos Civiles* se reservaba para los casos en que el mando militar ejercía su autoridad de modo indirecto, a través de las autoridades civiles competentes. Esta segunda opción era la prevista para los territorios liberados, mientras que el *Gobierno Militar* directo se reservaba, en principio, para los territorios enemigos ocupados.

⁴¹ Esta responsabilidad por el gobierno de los territorios ocupados se hará extensiva, en el marco de las guerras irregulares, a los grupos insurgentes que lleguen a controlar territorios. Es el caso de los talibán que, tanto en 1996, cuando derrocaron al gobierno muyahidín, como a partir de 2006, cuando empezaron a controlar áreas cada vez más importantes de Afganistán, se vieron en la necesidad de atender al gobierno de las poblaciones de los territorios bajo su control. Forzados por las circunstancias, se han visto obligados a ir generando una administración civil, aunque embrionaria, capaz de garantizar el orden, la justicia y los servicios básicos. Ver un análisis detallado al respecto: CLARK, K y BJELICA, J. *One Land, Two Rules: Service delivery in insurgent-affected areas, an introduction*. Afghanistan Analysts Network. 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/one-land-two-rules-1-service-delivery-in-insurgent-affected-areas-an-introduction/>. Sobre las regulaciones emitidas por la cúpula talibán para regular, hasta cierto punto, la prestación de este tipo de servicios: CLARK, K. *The Layha. Calling the Taleban to Account*. Afghanistan Analysts Network. 2012. http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20110704_CKlark_The_Layha.pdf.

⁴² COLES, H. L. y WEINBERG, A. K. *U.S. Army in World War II: Civil Affairs: Soldiers Become Governors*. U.S. Army Center of Military History, 1992. p. 4. https://history.army.mil/html/books/011/11-3/CMH_Pub_11-3.pdf

⁴³ US ARMY AND NAVY, *op. cit.* p. 3 y ss.

Las dos potencias responsables de poner en práctica este tipo de misiones fueron EEUU y, en menor medida, Gran Bretaña. Pero ambas afrontaron este reto de modo diferente. En el caso de EEUU, el presidente Roosevelt era de la idea de que estos asuntos debían confiarse a las agencias civiles, a través del Departamento de Estado, mientras que los militares debían centrarse en combatir. Los británicos, por su parte, posiblemente influenciados por su condición de potencia colonial, se sentían cómodos con la idea de empeñar a sus fuerzas armadas en estos cometidos, algo que habían venido haciendo durante siglos. Pronto quedó claro para EEUU que su propósito de involucrar a las agencias civiles en el gobierno de los territorios liberados era poco menos que utópico⁴⁴.

Un factor adicional que contribuyó a afianzar el protagonismo de las fuerzas militares en la gestión de los asuntos relacionados con la población civil fue la ausencia de agencias civiles capaces de actuar en el campo de la ayuda humanitaria. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) no habían aparecido prácticamente en escena y las organizaciones internacionales carecían de competencias y capacidades reales en este campo. Ni la Cruz Roja, ni la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA)⁴⁵ estaban en condiciones de asumir la responsabilidad de atender a las necesidades básicas de millones de personas, sobre todo teniendo en cuenta el grado de destrucción de infraestructuras y la falta de recursos de todo tipo presente en amplias zonas de Europa. La ausencia de un gobierno efectivo y de otras agencias capaces de atender a las necesidades de la población obligó a las fuerzas aliadas a responsabilizarse de atender a los requerimientos básicos de millones de personas, incluyendo la gestión de refugiados y desplazados. El protagonismo en esta ingente tarea fue asumido de modo espontáneo por EEUU, única potencia capaz de movilizar las capacidades necesarias para ello.

A la hora de ejercer sus responsabilidades como potencia ocupante, EEUU aplica dos sistemas diferentes: el gobierno indirecto, a través de las autoridades locales, preferido para los territorios liberados, y el ejercicio directo del gobierno por la autoridad militar, reservado a los territorios ocupados. El gobierno indirecto no era siempre factible, ya que dependía de la persistencia de unas capacidades de gobierno mínimas, circunstancia que no siempre concurría en los territorios liberados. Cuando era factible, era el sistema preferido, porque al hacer uso de las capacidades de gobierno existentes, ahorraba recursos militares, permitía apoyarse en la legitimidad de los gobiernos en el exilio y evi-

⁴⁴ Cuando en 1942 EEUU empleó agencias civiles para estos cometidos en el norte de África, el resultado fue tan desastroso que el general Eisenhower llegó a comentar "Estoy teniendo tantos problemas con las fuerzas civiles que tenemos detrás apoyándonos, como con el enemigo que tenemos enfrente." (Citado por: HAYWARD, E. "Civil-Military Coordination. Civil Affairs Planning". *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 267. Enero, 1950). Esta experiencia, junto con la presión del Departamento de Guerra, convencieron finalmente al presidente de que la mejor opción era emplear al ejército para ejercer la autoridad civil. Esto no quiere decir que el Ejército no coordinara con agencias civiles. A pesar de sus errores en el norte de África, era evidente que estos cometidos tendrían que ser asumidos, tarde o temprano, por agencias como el Departamento de Estado, lo que hacía necesario contar con ellas desde el principio. Pero en esta fase inicial, la responsabilidad la asumieron plenamente los militares. (HAYWARD, *loc. cit.* p. 19 y ss).

⁴⁵ La UNRRA se fundó en Washington el 9 de noviembre de 1943, contando inicialmente con cuarenta y cuatro países. Su objetivo principal era coordinar la distribución de ayuda, sobre todo de alimentos y suministros médicos, en los territorios liberados de Europa.

taba crear la percepción de que la liberación suponía simplemente la sustitución de una potencia ocupante por otra⁴⁶.

A pesar de lo que pudiera parecer en algunos momentos, la asunción de este tipo de cometidos por las fuerzas militares no implicaba que éstas se convirtieran en agencias humanitarias. Para las fuerzas aliadas no había duda al respecto: el objetivo era contribuir al éxito de las operaciones, consiguiendo para ello la cooperación de los ciudadanos de los territorios ocupados y fomentando el desarrollo de políticas nacionales a largo plazo, incluyendo planes para el regreso, lo más rápido posible, de los gobiernos en el exilio. La principal preocupación del mando militar era mantener la capacidad de combate de sus fuerzas, para lo que era imprescindible controlar los movimientos de la población civil y evitar cualquier tipo de desorden o epidemia en los territorios ocupados. La consecución de este objetivo supuso que, en muchas ocasiones, las fuerzas militares se vieran empeñadas en la distribución de ayuda de todo tipo a la población, pero siempre se aplicó el criterio de que esta ayuda debía limitarse a la imprescindible para evitar el colapso general de la sociedad civil o la propagación de enfermedades⁴⁷.

El problema es que las fuerzas armadas de EEUU carecían de una estructura de Asuntos Civiles y de personal convenientemente preparado, de forma que semejante tarea tuvo que acometerse improvisando ambos⁴⁸. La dificultad de proporcionar estructuras de gobierno a una nación extranjera se vio así incrementada por esta falta de preparación: era necesario aplicar habilidades que hasta ese momento no se incluían en los programas de instrucción y adiestramiento y desarrollar capacidades inexistentes hasta ese momento en la estructura de las fuerzas armadas estadounidenses. Incluso antes del fracaso de las agencias civiles en África, el Departamento de Estado había puesto ya de manifiesto la necesidad de establecer un programa de preparación en este campo y de crear una estructura permanente de Asuntos Civiles en el Estado Mayor del Ejército. Pero, cuando se produce el Desembarco de Normandía, apenas se habían dado los primeros pasos al respecto.

1.1.3. El camino hacia la normalidad (Estabilización)

El ejercicio del gobierno de los territorios liberados y ocupados se tradujo en un proceso, más o menos lento, en el que el mando militar asumía inicialmente tantos cometidos como la situación demandara, para irlos transfiriendo a las autoridades civiles tan pronto como éstas estuvieran en condiciones de ejercerlas y la situación lo permitiera. Este proceso era sensiblemente diferente según se tratara de territorios ocupados o liberados.

⁴⁶ La aplicación de este procedimiento se facilitó mediante la firma de acuerdos diplomáticos con los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que ayudaron a lograr los objetivos básicos de asuntos civiles: asegurar los territorios ocupados, logrando la máxima cooperación de la población civil y evitando interferencias en las operaciones militares. COLES Jr. "Civil Affairs Agreements for Liberated Territories". *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 267. Enero, 1950. p. 131.

⁴⁷ En palabras del general John H. Hilldring, jefe en aquellos momentos de la División de Asuntos Civiles del Ejército de EEUU, asegurar a la población civil, manteniendo para ello la ley y el orden, e impedir que los civiles interfirieran en las operaciones militares debían suponer "el principio y el fin de la participación militar en los asuntos civiles". El éxito vendría determinado por el cese de la obligación de socorro establecida en el derecho internacional y por la ausencia de interferencia civil en las operaciones militares. Cuando se cumplieran estas dos condiciones, se transferirían las responsabilidades asumidas a las organizaciones civiles competentes y podría declararse el *misión cumplida*. HAYWARD, *loc. cit.* p. 20.

⁴⁸ Nótese que el primer manual de campaña data de diciembre de 1943.

En los territorios liberados de Europa, en los primeros momentos, el Comandante Supremo Aliado ejercía autoridad plena, para evitar que la población civil pudiera convertirse en un obstáculo en el desarrollo de las operaciones militares, a las que se daba absoluta prioridad sobre cualquier otra consideración. Pero, a la vez que se gobernaba, se comenzaba a trabajar en el desarrollo de capacidades de gobierno propias, para lo cual se destacaban oficiales de Asuntos Civiles a las distintas administraciones, para ayudarles a recuperar sus plenas capacidades. Tan pronto como era posible, se pasaba a la segunda fase, en la que las autoridades civiles asumían plenos poderes, siempre bajo supervisión del mando militar. Esta supervisión permitía garantizar, una vez más, la supremacía de las operaciones militares sobre otras consideraciones.

En los territorios ocupados de Alemania, el absoluto colapso de su gobierno obligó a aplicar el método de control directo. Para ello, los destacamentos de Asuntos Civiles responsables del gobierno militar siguieron un procedimiento muy sencillo. Al ocuparse una población, se publicaba un bando con las normas necesarias para asegurar el control y buscar la colaboración de la población civil. A continuación, se procedía a nombrar un nuevo alcalde y jefe de policía, a los que se transfería el poder de forma paulatina. Gran número de poblaciones estaban, en aquel momento, fuera de ley y eran campo de actuación de saqueadores, violadores y todo tipo de delincuentes, por lo que el restablecimiento del orden público era absolutamente prioritario. Una vez asegurado el orden público, la segunda prioridad era el restablecimiento de la administración local. Este proceso permitía a los territorios ocupados ir recuperando la normalidad, pero, en cualquier caso, el control militar sobre las autoridades así designadas era, como cabe esperar, mucho más estrecho que el ejercido en los territorios liberados. Por encima del nivel local, la administración quedaba en manos de la autoridad militar de ocupación.

Las unidades de Asuntos Civiles se vieron obligadas también a jugar un papel protagonista en la gestión de desplazados, campo en el que la UNRRA constató pronto su absoluta incapacidad para proporcionar alojamiento y alimentación a los millones de desplazados y refugiados presentes en Europa, sobre todo en los años 1944-46⁴⁹. Finalmente, por mediación del Departamento de Estado, se decidió encomendar esta tarea a las fuerzas militares, que dedicaron a esta misión un gran esfuerzo, coordinado por una gran cantidad de destacamentos de Asuntos Civiles, que debieron irse activando a medida que las nuevas misiones lo iban requiriendo.

1.1.4. Lecciones aprendidas

La IIª GM fue rica en oportunidades para aprender sobre la implicación militar en el gobierno de la población civil. De hecho, lo aprendido en esta contienda condicionó la doctrina sobre Asuntos Civiles en todo el bloque occidental hasta el fin de la Guerra Fría.

La primera y más importante lección fue clara: ocupar territorios lleva aparejada la responsabilidad de gobernarlos y esta es una responsabilidad que, al menos en los momentos inmediatamente posteriores a las operaciones militares, recaerá en el mando militar, que deberá asumirla con medios exclusivamente militares. En función de ello, dada la magnitud de esta empresa, el gobierno militar de las poblaciones liberadas u ocupadas

⁴⁹ HAYWARD, *loc. cit.* p. 20.

debe considerarse el componente principal de la función Asuntos Civiles. Esta idea permanecería vigente hasta, por lo menos, los últimos años del siglo XX.

La segunda lección aprendida no es sino un corolario lógico de la anterior: si el gobierno de las poblaciones liberadas u ocupadas es una misión habitual de las fuerzas militares, no debe dejarse a la improvisación. Es necesario contar con procedimientos operativos; con personal convenientemente adiestrado; y con elementos en los cuarteles generales y unidades especializados en su planeamiento y ejecución. Este aspecto debe contemplarse en el planeamiento de cualquier operación.

EEUU aprendió la lección como demuestran los siguientes hechos: 1) En 1942 se creó la Escuela de Gobierno Militar en la Universidad de Virginia, Charlottesville, primera institución dedicada a la formación en este campo; 2) Entre 1942 y 1946, en un alarde de eficiencia increíble, éstas y otras instituciones creadas por todo el país, formaron a más de 6.000 oficiales de Asuntos Civiles; y 3) En las mismas fechas se redactó el primer manual de asuntos civiles y se creó la División de Asuntos Civiles en el Estado Mayor General del Ejército. A partir de ese momento, los Asuntos Civiles pasan a convertirse en una función más dentro de cualquier organización militar, que contará con medios humanos y materiales específicos y con una doctrina de empleo. Con este u otro nombre, la relación entre la fuerza militar y la población civil ya nunca dejará de estar presente en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares.

Para terminar, hubo aún otra lección aprendida. Las misiones de gobierno militar asumidas por las fuerzas de ocupación en Alemania no se transfirieron totalmente hasta 1952. Esta situación se alargó más de lo deseable principalmente porque, en el momento en que las fuerzas militares asumían estos cometidos, no tenían presente que debían planear, desde el primer momento, una transferencia a otra autoridad civil que actuara como puente entre el gobierno militar y un gobierno alemán plenamente responsable. En aquellos momentos, se pensaba que el gobierno militar aliado sería sucedido rápidamente por un gobierno alemán legítimo, algo que sólo sucedió mucho tiempo después. Esta situación obligó a empeñar fuerzas militares en funciones de gobierno durante casi ocho años, algo que nadie había previsto en su momento y que no se quería que volviera a ocurrir.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que, en aquellos momentos, las fuerzas armadas actuaban como protagonista único en la gestión de los conflictos armados y que la finalidad de las operaciones era alcanzar la paz mediante la derrota del enemigo. Aspectos como el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo no figuraban entre los objetivos a alcanzar. El gobierno de la población civil pretendía, fundamentalmente, evitar que ésta dificultara las operaciones militares o que sus necesidades vitales no estuvieran cubiertas, lo cual en última instancia podría suponer un problema para las fuerzas militares.

1.2. Formulación progresiva del concepto de Cooperación Cívico-Militar

1.2.1. La Función Asuntos Civiles durante la Guerra Fría

A grandes rasgos, la doctrina sobre Asuntos Civiles acuñada por EEUU en la IIª GM sobrevivió más o menos intacta durante la Guerra Fría y se extendió a todos los países del llamado bloque occidental que, en general, la adoptaron sin matices y acabaron por

incorporarla al acervo doctrinal de la OTAN. Durante este período EEUU, en su calidad de potencia hegemónica en el bloque occidental, siguió siendo el líder indiscutido en esta materia. En la guerra de Corea, conflicto en el que por primera vez se tuvo la oportunidad de aplicar las lecciones aprendidas en el campo de los Asuntos Civiles, se consolidó el concepto,⁵⁰ que llegó sin grandes cambios a la 1ª Guerra del Golfo (1990), conflicto en el que el papel desempeñado por las unidades de Asuntos Civiles fue mucho más importante que el inicialmente previsto. Aparte de evitar interferencias de la población civil en las operaciones, tuvieron que afrontar la gestión de un gran número de desplazados y proporcionar ayuda de emergencia a la población inmediatamente después de la liberación de Kuwait, algo que no se había previsto en el planeamiento inicial. De esta forma, en el área de los asuntos civiles, el apoyo a la población civil fue ganando protagonismo respecto al gobierno militar⁵¹.

Mientras tanto, en Europa, las fuerzas de la OTAN se preparaban para repeler una eventual ofensiva del Pacto de Varsovia. Los planes de la Alianza asumían pérdidas iniciales de territorios, que debían ser recuperados posteriormente con ayuda de refuerzos provenientes del otro lado del Atlántico. En este escenario, los cometidos fundamentales a asumir por la estructura de Asuntos Civiles estarían relacionados con el gobierno de los territorios liberados por la contraofensiva aliada. La función de Asuntos Civiles se consideraba como una función de apoyo, encaminada sobre todo a garantizar que la población civil no constituyera un obstáculo al desarrollo de las operaciones militares. Aunque la experiencia de la IIª GM había hecho centrar el interés, casi exclusivamente, en las funciones de gobierno, en la Europa de la Guerra Fría el protagonismo fue desplazándose lentamente del gobierno al apoyo a la población civil. Además de la experiencia de Kuwait, es lógico que una doctrina centrada en la defensa del propio territorio frente a una invasión procedente del Este llevara a una preocupación cada vez mayor por la suerte de la población que pudiera encontrarse en la zona de combate, de forma que al apoyo a la población civil fue convirtiéndose en la preocupación fundamental en el campo de los asuntos civiles.

Habría que esperar a que ganaran protagonismo las operaciones fuera del territorio de la Alianza, en territorios carentes de instituciones civiles plenamente operativas, para que la aparición de retos diferentes y más complejos obligara al desarrollo de una nueva estrategia, en la que la cooperación cívico-militar desempeñaría un papel diferente, mucho más ambicioso.⁵²

⁵⁰ No parece que los resultados fueran demasiado brillantes; así al menos parece desprenderse del comentario de Richard Holbrook, entonces un joven oficial recién retornado de Saigón, que aparece en un informe de la Casa Blanca de 1966, recientemente desclasificado: "No estamos equipados y adiestrados en lo que se necesita hacer para reconstruir el gobierno en los pueblos. Además, es una tarea que no tiene fin en el tiempo y en la necesidad de personal y puede llevarnos a una suerte de 'colonialismo revolucionario': nuestros propósitos son revolucionarios, nuestros medios, coloniales". Citado por COWPER-COLES, S. *Cables from Kabul. The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*. Harper Press. Londres. 2012, p. 175

⁵¹ HICKS y WORMUTH, *op. cit.* p.7

⁵² El propio AJP 9 (Publicación Conjunta Aliada que, en 2003, establece la Doctrina de la OTAN en materia de cooperación cívico-militar), reconocía en su prólogo que hasta ese momento, la cooperación cívico-militar se había considerado como poco más que un problema logístico. OTAN. *Allied Joint Publication 9. NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Agencia de Normalización de la OTAN. 2003. <https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

1.2.2. El nacimiento del concepto de Cooperación Cívico-Militar

La caída del Bloque Comunista cambió completamente la realidad geopolítica del planeta, dando paso a un nuevo escenario, que exigía una nueva estrategia, adaptada a realidades muy diferentes a las de la IIª GM y la Guerra Fría. Ya no se trataba de enfrentarse a grandes fuerzas convencionales en el teatro europeo. Mientras esta hipótesis iba haciéndose cada vez más improbable, las fuerzas armadas occidentales se han visto, cada vez con más frecuencia e intensidad, envueltas en operaciones de unas características muy diferentes: Despliegues fuera del territorio de la Alianza, operaciones de mantenimiento e imposición de la paz, enemigos irregulares y polifacéticos, operaciones de estabilización, entre otras, y casi siempre operando en Estados fallidos o en vías de serlo. Lo que se pide ahora de las fuerzas armadas no es que gobiernen un territorio ocupado; ahora se trata de apuntalar o reinstaurar gobiernos legítimos, amenazados normalmente por enemigos interiores o derrocar *gobiernos gamberros*⁵³ para sustituirlos por otros más respetuosos con la legalidad internacional y los Derechos Humanos de sus propios nacionales. Las fuerzas Armadas de los Estados de la OTAN afrontaron a este nuevo escenario perfectamente preparadas para enfrentarse a las amenazas del anterior, pero muy mal equipadas y preparados para estos nuevos retos. En el caso concreto de EEUU, las capacidades militares relacionadas con la reconstrucción y la estabilización habían ido desvaneciéndose desde la guerra de Vietnam hasta llegar a desaparecer casi por completo⁵⁴.

En un contexto en el que no se prevé la ocupación o liberación de territorios, sino la creación de un entorno de seguridad que permita su estabilidad y en el que serán otros los responsables del gobierno⁵⁵, el concepto de Asuntos Civiles irá evolucionando hacia el de *Cooperación Cívico-Militar* (conocida como CIMIC), más limitado y enfocado en mayor medida a la coordinación con otros actores que al ejercicio directo de funciones de gobierno. Cooperación Cívico-Militar y Asuntos Civiles tienen mucho en común, pero son dos conceptos diferentes⁵⁶. De hecho, la Cooperación Cívico-Militar es uno de los tres pilares de la mucho más amplia función clásica de Asuntos Civiles (Los otros

⁵³ Se denomina Estados gamberros a aquéllos que suponen una amenaza para la paz mundial. Se caracterizan normalmente por su carácter no democrático, su falta de respeto a los Derechos Humanos y su apoyo a grupos terroristas o insurgentes o a la proliferación de armas de destrucción masiva.

⁵⁴ BINNENDIJK, H. y CARPENTER, J. "Building a Multilateral Civilian Surge" en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 586.

⁵⁵ Cuando se escribe en lengua castellana sobre la función de gobierno (*Governance* en inglés) hay dudas sobre el término a emplear. En algunos casos se emplea el término *governabilidad*, inapropiado por referirse, etimológicamente, a la "cualidad de gobernable" (DRAE), no al ejercicio efectivo de una función. Otras veces se emplea, con más propiedad, el neologismo *Gobernanza* ("Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". DRAE). En realidad, bastaría con emplear el término Gobierno que, según el DRAE y el uso común, además de emplearse como sustantivo para definir a quienes ejercen el poder político en un estado ("Conjunto de los ministros de un Estado". DRAE), tiene una segunda acepción, como "Acción y efecto de gobernar o gobernarse". Esta segunda aceptación parece la traducción más apropiada y sencilla para el término *Governance*.

⁵⁶ Un análisis detallado de esta evolución, puede verse en RUIZ ARÉVALO, (2015-2). *AC, CIMIC y CMI. Algo más que un Baile de Siglas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Abril. 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO36-2015_CA-CIMIC-CMI_RuizArevalo.pdf

dos son gobierno y apoyo de la nación anfitriona). En el seno de la OTAN se ha ido abandonando la idea del ejercicio de autoridad territorial por fuerzas militares y la función de apoyo de la nación anfitriona ha acabado por considerarse un asunto básicamente logístico. La función de cooperación cívico-militar ha quedado así como el único aspecto perdurable de los tres pilares clásicos de la función asuntos civiles⁵⁷.

Un aspecto significativo, puesto de manifiesto por la nueva situación internacional, es el de la estrecha relación existente entre la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El concepto de Seguridad Humana⁵⁸, al asociar la seguridad con la satisfacción de estas necesidades básicas, viene a subrayar esta interdependencia, que está en el fondo de la Resolución 794 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 3 de diciembre de 1992, que autorizó, por primera vez, una intervención militar amparada en el Capítulo VII "con el fin de establecer un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanitaria" en Somalia⁵⁹. Desde entonces, esta interrelación entre seguridad y desarrollo humano se ha ido haciendo cada vez más patente⁶⁰. Por esta vía, el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo en Estados en conflicto ha pasado a convertirse en un componente más de la seguridad, en la medida que garantizar unos estándares mínimos de justicia debe considerarse como una necesidad básica.

Ante el incremento en el número, la complejidad y la envergadura de las emergencias complejas, en el marco de Naciones Unidas se elabora un modelo de construcción de la paz que integraba la acción militar y la humanitaria en modo secuencial⁶¹. Se trataba de comenzar con la consecución de un alto el fuego y la asistencia y reasentamiento de

⁵⁷ Actualmente, el concepto tradicional de Asuntos Civiles es mantenido en solitario por EEUU, lo cual ayuda a entender algunas dificultades que han surgido a la hora de actuar conjuntamente con sus socios de la OTAN. Aunque, tanto la última versión de la doctrina Cooperación Cívico-Militar de OTAN, como los análisis producidos en el Centro de Excelencia CIMIC de la OTAN (*CIMIC Centre of Excellence*), demuestran una corriente cada vez más fuerte en el seno de la Alianza, que aboga por dar más relevancia a los aspectos de gobierno de la población civil. HOOGENSEN GJORV, G. *Understanding Civil Military Interaction. Lessons Learned From the Norwegian Model*. Ashgate, 2014, p. 49.

⁵⁸ El concepto de seguridad humana, aunque utilizado previamente, se difundió a partir del *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las NNUU para el Desarrollo (PNUD, 1994). "Implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus necesidades básicas, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad. En otras palabras, es la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza mediante el desarrollo humano y no mediante las armas y los ejércitos". PÉREZ DE ARMIÑO, K y AREIZAGA, M. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco. 2006. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>

⁵⁹ FOLEY, C. *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. Verso. 2010. p. 53.

⁶⁰ Treverton y Klitgaard mencionan tres interconexiones entre pobreza e inseguridad: La primera muestra como un fuerte aparato de defensa interna mejora la seguridad civil, permitiendo la inversión y el desarrollo. La segunda variante explica cómo una mejor coordinación de políticas entre países en vías de desarrollo y países industrializados permitiría *desmilitarizar la pobreza*, encauzando los recursos así liberados a atender las necesidades básicas de la población. La tercera se resume en el viejo aforismo "*si vis pacem para bellum*": más vale prevenir conflictos que tener que solucionarlos (TREVERTON G. F. y KLITGAARD R. *High-Performance Government. Structure, Leadership, Incentives*. RAND Corporation. 2005, p. 113). En Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Timor Oriental, conscientes de esta interrelación entre desarrollo y seguridad, las fuerzas militares asumieron tareas típicamente civiles relacionadas con la distribución de ayuda humanitaria y la administración pública, iniciando una práctica que no haría sino irse acentuando en futuras operaciones.

⁶¹ Sobre el modelo de la ONU de construcción de la paz véase el informe del Secretario General sobre *Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz* en <http://undocs.org/es/A/72/707>

desplazados y refugiados, para acabar con la reconstrucción económica, la reconciliación social y la restauración de las funciones esenciales del gobierno. Con ello se pretendía, en esencia, abordar todos los factores del problema: la violencia, las necesidades básicas de la población y, cuando fuera necesario, la reconciliación y la reconstrucción⁶².

En este contexto en el que desarrollo y seguridad se entrecruzan en la resolución de conflictos, la OTAN reconoce que la coordinación entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil (gubernamental y no gubernamental) es crítico para el éxito de la operación⁶³. Éste será precisamente el cometido de la estructura de Cooperación Cívico-Militar que se irá desarrollando en los años siguientes. La definición de esta función acuñada en aquellos momentos (2002) así lo establece: “La coordinación y cooperación entre el Mando de la OTAN y los actores civiles, incluyendo población local y autoridades nacionales e internacionales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales”⁶⁴. Según se recoge expresamente en la Doctrina OTAN⁶⁵, estas relaciones pueden incluir el planeamiento conjunto a nivel estratégico y el apoyo directo a planes civiles. En el campo de la ayuda humanitaria, se establece que, aunque no pueda excluirse la ejecución directa de este tipo de actividades, el papel normal del CIMIC debe ser la cooperación con las agencias civiles a cargo de ellas.

1.3. Consolidación del concepto de Cooperación Cívico-Militar

1.3.1. La Metamorfosis de la Cooperación Cívico-Militar

En teoría, la función de Cooperación Cívico Militar se centra en la coordinación de actividades entre el mando militar y el entorno civil (autoridades civiles, poderes informales, ONG,s, organizaciones de ayuda al desarrollo, organizaciones internacionales de todo tipo). De este modo, se conseguiría coordinar las actividades relacionadas con la seguridad, responsabilidad de las fuerzas militares, y las actividades relacionadas con el desarrollo y la ayuda humanitaria, responsabilidad de otros actores. Pero, como ya se ha adelantado, la práctica fue pronto evolucionando por otros derroteros, convirtiéndose el CIMIC en la herramienta para que el mando militar expandiera su ámbito de actuación, desbordando los cometidos típicamente militares.

⁶² BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Peace*. Nueva York. 1995. <https://digitallibrary.un.org/record/144858?ln=es>

⁶³ OTAN (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Consejo Atlántico. Lisboa 2010. <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

⁶⁴ OTAN (2002). *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. 18 de enero 2002. Estado Mayor International. <https://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>

⁶⁵ OTAN (2002), *op. cit.*

En muchas ocasiones, esto fue así por necesidad; por la incapacidad de otros actores para actuar en determinadas condiciones⁶⁶. Pero también sucede porque pronto resultaron evidentes los beneficios que la participación en acciones de ayuda directa a la población civil reportaban a la fuerza militar: legitimidad, seguridad e información⁶⁷. Esta nueva estrategia se tradujo en la participación de las fuerzas militares en la distribución directa de ayuda humanitaria y en la ejecución de proyectos de ayuda al desarrollo, acompañados de campañas de publicidad en las que se insistía en papel de las fuerzas militares como garantes de la seguridad y bienestar de la población civil. Esta paulatina asunción de cometidos en las áreas de la ayuda humanitaria y al desarrollo parecía el modo más eficaz para ganarse el apoyo de la población local y obtener información de ella⁶⁸. Como decía el coronel francés Roger Trinquier en su obra *La Guerra Moderna*, “la condición *sine qua non* de la victoria en la guerra moderna es el apoyo incondicional de la población”⁶⁹. CIMIC se convirtió en la herramienta ideal para ello. Valga como ejemplo el siguiente párrafo, que inicia un artículo publicado en la revista profesional de las fuerzas armadas canadienses, que deja clara esta visión del papel del CIMIC en operaciones:

“En el momento en que el último soldado subió al avión con destino a Canadá, el 1er Batallón de Infantería Ligera Princesa de Patricia, durante su período de servicio en Kosovo, había gestionado la remodelación de tres escuelas, coordinado la entrega de más de seis mil refugios, facilitado el suministro regular de ayuda alimentaria a más de ochenta mil personas, prestado atención médica a miles de habitantes de la zona, coordinado los esfuerzos de varias organizaciones de desminado, realizado reparaciones en la red de carreteras y solucionado problemas de suministro de agua potable a numerosas ciudades y pueblos afectados por la guerra. Estos esfuerzos, a su vez, ayudaron a ganar los corazones y las mentes de los residentes de la zona y así, contribuyeron al sostenimiento de un entorno operativo estable y benigno”⁷⁰.

⁶⁶ Uno de los primeros ejemplos de la asunción de tareas humanitarias por parte de fuerzas militares internacionales se produjo en Chipre en 1974 (Ver: RUIZ ARÉVALO, 2011. *Militares y OeNeGés; Reflexiones sobre una Relación a Veces Tormentosa*. Universidad de Granada. 2011. p. 2. <https://cemixugrma-doc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/5militaresyoeneges/>!) La misión de la ONU en Bosnia Herzegovina es un buen ejemplo de cómo la evolución de los acontecimientos va conduciendo a una paulatina militarización de la acción humanitaria. FOLEY, *op. cit.* p. 71 y ss.

⁶⁷ Se trataba de *ganar los corazones y las mentes* de la población para contribuir con ello a la seguridad de la fuerza y a la estabilidad de la zona. FOLEY. *op. cit.* p. 110.

⁶⁸ No debe pasarse por alto que, para muchos, la pugna insurgencia-contra-insurgencia es una lucha en la que vence el que logra ganarse la legitimidad frente a la población civil (YUSTE ECHARREN, P. y COLLOM PIELLA, G. "Operaciones de Estabilización y de Construcción Nacional: Marco para la Lucha Contra la Insurgencia". *Boletín del CESEDEN*. núm. 313, Madrid 2010. p. 91. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ceseden_313.pdf).

⁶⁹ Citado por FERNÁNDEZ ALFARO, J. A. *Las Fuerzas Armadas en los conflictos asimétricos y las operaciones de estabilización*. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”. UNED, 2009. p. 25. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/TOMO_I_Jornadas_01.pdf,

⁷⁰ DELANEY, D. *CIMIC "Operations During Operation Kinetic"*. *Canadian Military Journal*. Invierno 2000-2001. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol1/no4/doc/29-34-eng.pdf>, p. 29.

El acento ya no aparece en la relación con otros actores civiles, sino en la ejecución directa de actividades dirigidas a ganar el apoyo de la población civil. No es difícil encontrar en España discursos y publicaciones que abundan en esta misma línea de presentar la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria como la actividad principal de las acciones CIMIC, cuyo objetivo último sería ganarse el apoyo de la población civil.

Hasta hace relativamente poco tiempo, había un acuerdo tácito, conocido como Consenso de los Balcanes, en virtud del cual el reparto de papeles entre actores internacionales en escenarios de conflicto era claro. De acuerdo con ese reparto, a las organizaciones humanitarias (mayoritariamente ONG,s) les correspondería atender a las necesidades urgentes de la población; a las organizaciones internacionales y gubernamentales les tocaría apoyar a las autoridades locales, actuando en los campos del gobierno, el restablecimiento de servicios públicos, el desarrollo económico y la justicia. A las fuerzas militares les correspondería crear un entorno seguro que permitiera la labor de los anteriores.⁷¹ Aunque esta diferenciación comenzó a desdibujarse ya durante las misiones de los Balcanes, por la creciente actuación de las fuerzas militares en los campos humanitario y de ayuda al desarrollo, fue en Afganistán donde realmente se rompió este consenso y se borraron de modo más palpable las fronteras entre unos y otros⁷², creando un precedente que condicionaría el futuro de la cooperación civil-militar⁷³. Como señala Arteta:

"Para las fuerzas armadas, no rige prohibición alguna de ayudar a los civiles. Por el contrario, se presume que todas las partes en un conflicto son responsables de asegurar que la asistencia humanitaria llegue a quienes la necesitan. Si los militares no son capaces o no tienen la voluntad de prestar la ayuda, deben permitir que las organizaciones humanitarias imparciales se ocupen de hacerla llegar a los necesitados. Se trata del corolario de la obligación de las partes de

⁷¹ Para un análisis más profundo sobre este asunto véase FOLEY. 2008.

⁷² También por la creciente implicación de cada vez más ONGs en proyectos de ayuda al desarrollo a largo plazo y por la aceptación, en muchos casos, de financiación proveniente de estados y organizaciones implicados en el conflicto, poniendo así en entredicho los principios de independencia y neutralidad que deberían guiar su actuación. RUIZ ARÉVALO. 2011. *op. cit.* p. 189 y ss. En la misma línea FRANKE, V. "The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*. Volumen 11, nº 2, Otoño/Invierno 2006, p. 9. https://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf

⁷³ FRANKE. p. 10. Sobre los problemas de la acción humanitaria en este nuevo escenario, referido a Somalia: GUNDEL, 2006. *Humanitarian action in the new security environment: Policy and Operational Implications in Somalia and Somaliland*. Humanitarian Policy Group. Londres. 2006. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/389.pdf> Con un enfoque más general: MACRAE, J. y HARPER, A. *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group Report. Londres. 2003. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf>. También STODDARD, A. HARMER, A. y HAVER, K. *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*. Humanitarian Policy Group. Briefing Paper 24. Londres. 2006. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf>

hacer todo lo posible para proteger a los civiles de las consecuencias de las hostilidades"⁷⁴.

En Afganistán, desde las etapas iniciales de la planificación de la operación, quedó claro que CIMIC jugaría un papel central en los esfuerzos de la coalición para *ganar los corazones y las mentes* de la población local. Para recalcar la importancia que se le atribuía al CIMIC en el éxito de la misión, durante su preparación se invitó a varias organizaciones humanitarias a participar en el Consejo de Gobierno de la Coalición, con sede en el Mando Central de EEUU, en Florida. Poco después de la caída del régimen talibán, la coalición estableció un Grupo de Trabajo Conjunto Cívico-Militar, responsable de supervisar la ejecución de las acciones CIMIC sobre el terreno. Para ello, desplegó una serie de Células Humanitarias en los principales centros urbanos, con la misión de *ganar los corazones y las mentes* de la población afgana, mostrando la cara amable de la Coalición mediante la participación de fuerzas militares en proyectos de asistencia humanitaria y ayuda al desarrollo. Nacen así los denominados Proyectos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects*): perforación de pozos, construcción de escuelas y centros de salud, reparación de carreteras y puentes... Se trata de proyectos rápidos, económicos, de gran visibilidad y que producían un beneficio evidente e inmediato entre la población. A los ojos de muchos, las fuerzas militares se habían convertido en una ONG.⁷⁵ La creación de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (*Provincial Recons-*

⁷⁴ ARTETA, A. "La Conciencia Humanitaria", en RAICH, J. Coord. *El Laberinto humanitario*. Médicos Sin Fronteras. 1999, p. 102. Si bien los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales no abarcan todos los pormenores de cómo las partes deben asegurar que la ayuda llegue a la población civil, lo cierto es que proporcionan un marco general y una descripción somera del socorro debido a las personas necesitadas y señalan las acciones básicas que deben llevar a cabo las partes. IV° Convenio de Ginebra, Art. 59-62; Protocolo Adicional I, Art. 68-71. El artículo 18 del Protocolo Adicional II señala que, cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, las partes emprenderán "acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable". De esta manera, se demuestra el papel central que el Derecho Internacional Humanitario otorga a la provisión de asistencia humanitaria imparcial. Si las fuerzas armadas no pueden brindar ayuda, se debe permitir a las organizaciones humanitarias que lo hagan, sin discriminación desfavorable. En otras palabras, los beneficiarios de ayuda y socorro son los necesitados y los que sufren debido al conflicto y no quienes podrían ser estratégicamente importantes para derrotar a los insurgentes. Permitir que se imponga este último criterio en la planificación y en la distribución de la ayuda implica no cumplir con el propósito del Derecho Internacional Humanitario. Se entiende, entonces, que las organizaciones humanitarias no deben verse "afectadas por consideraciones políticas ni militares"; en cambio, deben interesarse por la "condición de las personas", en cuanto seres humanos, "independientemente de su valor militar, político, profesional o de cualquier otra índole" (ARTETA, *loc. cit.* p 103).

⁷⁵ VOLKER, F. "The Peacebuilding Dilemma. Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*, Volume 11, Number 2, Autumn/Winter 2006. http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf.

truction Teams, PRT) no supuso sino un paso más en la dirección de desdibujar los límites entre la acción militar y la acción humanitaria y de ayuda al desarrollo⁷⁶.

De momento, este cambio solo implica la asunción por parte de las fuerzas militares de cometidos de ayuda de emergencia y la gestión de proyectos de ayuda al desarrollo a medio plazo. Los cometidos relacionados con el gobierno y con el establecimiento del Estado de Derecho quedaban todavía fuera de su ámbito de responsabilidad.

1.3.2. La estrategia de contrainsurgencia

La tendencia a la asunción de tareas ajenas al ámbito de la seguridad, entendida en sentido estricto, por las fuerzas militares, se confirmaría y se haría sistemática en el momento en que en Afganistán se decidió abrazar una estrategia de contrainsurgencia para acabar con un conflicto que iba demostrándose más complejo y persistente de los anticipado. La evolución de los acontecimientos, sobre todo a partir de 2006, demostró que no bastaba con luchar contra los terroristas de *Al Qaida* y mejorar la situación económica del país para conseguir el apoyo de los afganos y el fin de la insurgencia.

La contrainsurgencia fue la respuesta al problema. Básicamente, se trataba de convertir a los afganos en el centro de las operaciones: ganar su apoyo pasaba a considerarse el único modo de imponerse a largo plazo a los insurgentes. Este nuevo enfoque centrado en buscar el apoyo de la población no haría sino acentuar el proceso de instrumentalización de la ayuda humanitaria. Según el Manual de Campaña de Contrainsurgencias del ejército de EEUU:

"una contrainsurgencia exitosa necesita menos fuerza y más elementos que persigan ganar consenso y gratitud [...] el éxito de la contrainsurgencia se obtiene protegiendo a la población local y no a las fuerzas de contrainsurgencia, siendo algunas de las mejores armas de la contrainsurgencia aquellas que no tienen balas [...] Los programas sociales, políticos y económicos suelen ser más valiosos que las operaciones militares convencionales a la hora de abordar las causas de un conflicto y derrotar a la insurrección"⁷⁷.

⁷⁶ A pesar de la oposición de muchas organizaciones humanitarias y del menoscabo de los principios fundamentales del DIH, la ayuda y la asistencia humanitaria siguieron siendo utilizadas por los responsables de la toma de decisiones como una herramienta fundamental para el éxito de la contrainsurgencia. El establecimiento de programas como el de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán y en Irak es una muestra de esa estrategia (WILLIAMSON, J. A. "Utilizar la ayuda humanitaria para ganar mentes y corazones: ¿un costo perjudicial?" En: *El futuro de la acción humanitaria*. Revista Internacional de la Cruz Roja. N° 884. Diciembre de 2011. p. 90. <https://international-review.icrc.org/es/articulos/utilizar-la-ayuda-humanitaria-para-ganar-mentes-y-corazones-un-costo-perjudicial>). Morgan Edwards critica ácidamente el modo en que, en los primeros años de operaciones en Afganistán, se planificaba y coordinaba la cooperación cívico-militar: "Las reuniones a las que asistí en Kabul, en particular las mesas redondas cívico-militares, eran particularmente frustrantes. Extrañamente, organizaciones de la sociedad civil y ONG,s - quienes podían haber puesto en tela de juicio la razón de ser de los PRT,s - estaban excluidas y relegadas a otros foros de menor nivel. Así, en los alrededores del Ministerio de Interior o del Mando de las Fuerzas de la Coalición... jóvenes soldados occidentales exponían presentaciones de powerpoint. Éstas consistían principalmente en puntos indicando los hitos a alcanzar antes de la "estrategia de salida". Pero, estos hitos, como construir juzgados, no guardaban ninguna relación con la solución política, la ausencia de un sistema de justicia -" (MORGAN EDWARDS, L. *The Afghan Solution*. Bactria Press. 2011. p. 216).

⁷⁷ US ARMY. *Field Manual Counterinsurgency* Field Manual 3-24. Headquarters, Department of the Army. Mayo 2014. <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>

El general británico, veterano de Afganistán, Sir Rupert Smith, lo explicaba con mayor claridad en una entrevista publicada por la revista del Comité Internacional de la Cruz Roja:

“En nuestro nuevo paradigma, al que denomino *guerra entre la gente*, uno busca cambiar las intenciones o captar la voluntad del oponente y de la gente entre la que se pretende operar, para ganar en el choque de voluntades y así triunfar en la prueba de fuerza. La diferencia fundamental es que la fuerza militar ya no se usa para decidir la disputa política sino para crear una situación en la cual se alcance un resultado estratégico [...]. En gran medida, el objetivo estratégico consiste en ganar las mentes y los corazones de la población. En otras palabras, no se trata de una actividad de apoyo al combate táctico. Es el fin en sí mismo. Por eso, que lleguemos cuando todo ha acabado para pintar una escuela o entregar pasta de dientes no sirve para nada si antes hemos destruido la escuela”⁷⁸.

En lo que respecta a las estrategias específicas para obtener el apoyo de la población local, las estrategias de contrainsurgencia han recurrido con frecuencia a la estrategia de *premios y castigos* o a la de *ganar corazones y mentes*. En la primera, se emplea la fuerza militar para castigar, mientras que la asistencia y la ayuda financiera se utilizan para recompensar a quienes no apoyan a los insurgentes. La segunda estrategia se puede superponer con la de premios y castigos, aunque el foco está puesto, más que en premiar o castigar, en conquistar el apoyo y la de la población local, preferentemente sin recurrir a la fuerza. Una tercera estrategia, que puede aplicarse como complemento de las dos anteriores o por separado y que es particularmente útil en el contexto de un Estado fallido o que va camino a serlo, tiene como objetivo introducir el Estado de Derecho, desarrollar la capacidad de los mecanismos de la justicia nacional e implantar la buena gobernanza. Se trata de, en lugar de poner el foco en la insurrección, abordar las causas que han dado pie al conflicto. Desde el punto de vista humanitario, las estrategias más problemáticas son las dos primeras, en especial cuando se emplean la asistencia humanitaria y los programas de ayuda a corto plazo para ganarse el apoyo de la población local⁷⁹. En cuanto a la tercera, supone que, por primera vez, el establecimiento del Estado de Derecho se considere como parte de una estrategia global para abordar el conflicto.

La Estrategia *Shape, Clear, Hold And Build*, seguida entre 2006 y 2014 en Afganistán, se basa en este principio: delimitar una zona; emplear medios militares para limpiarla de insurgentes; acometer acciones inmediatas encaminadas a garantizar la seguridad y ganar el apoyo de la población y, por último, abordar proyectos que garanticen la estabilidad a largo plazo. Para los responsables del diseño de esta estrategia, lo importante no es quién proporciona la asistencia, sino asegurar que los programas sociales, políticos y económicos propuestos se aplican de manera efectiva. En ausencia de las necesarias capacidades civiles, *las fuerzas armadas se ocuparán de llenar ese vacío*. Los estrategas

⁷⁸ Entrevista al general Sir Rupert Smith, *International Review of the Red Cross*, N.º 864, diciembre de 2006. En la misma línea, “el fin último de la acción militar y civil es ganar la voluntad de la población, mientras que matar a los insurgentes es una tarea de apoyo.” (CENTER FOR ARMY LESSONS LEARNED. *PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, Manual N.º 07-34, septiembre de 2007, p. 1).

⁷⁹ WILLIAMSON, *loc. cit.* p. 93.

de la contrainsurgencia consideran que los actores humanitarios desempeñan una función crucial en la esta secuencia de acciones, aunque no actúen bajo control militar, ni de los órganos civiles del gobierno⁸⁰.

Garantizar la estabilidad a largo plazo puede implicar asumir responsabilidades en el gobierno de la población o, al menos, apoyar a las autoridades locales que deban hacerlo. En ausencia de otras organizaciones, puede corresponder a las fuerzas militares asumir esta responsabilidad. La combinación de estos dos factores puede conducir a que las fuerzas militares se vean involucradas en el establecimiento del Estado de Derecho en las zonas previamente limpiadas y ocupadas.

Este planteamiento produce una suerte de presión sobre los *planificadores CIMIC* para que traten de orientar las acciones de ayuda humanitaria y al desarrollo hacia la consecución de determinados objetivos operacionales⁸¹. Cuando se puede, se hace coordinando la actuación de las organizaciones civiles; cuando no es posible o conveniente, son las propias fuerzas militares las que ejecutan lo que ha acabado por denominarse Proyectos CIMIC (normalmente bajo la forma de Proyectos de Impacto Rápido). Es así como el CIMIC fue ampliando su campo de actuación: de ser un coordinador de actuaciones con los actores civiles, pasó poco a poco a convertirse en un órgano ejecutor en los campos de la ayuda humanitaria y al desarrollo⁸². Paulatinamente, fue asumiendo también cometidos en el campo del gobierno.

Por esta vía, la estrategia de contrainsurgencia aplicada en Afganistán puso en tela de juicio los principios fundamentales de la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto⁸³. Desde el principio, muchas ONG,s se opusieron tanto a la participación militar en este tipo de proyectos, como a los intentos de subordinar la acción humanitaria a es-

⁸⁰ US FM 3-24, *op. cit.* Section 2.5.

⁸¹ RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 68 y ss.

⁸² Este diseño de las operaciones exige que los jefes militares sepan qué ONG,s operan en la zona y cuáles son sus actividades y traten de planificar conjuntamente la provisión de servicios esenciales a la población local, ya que las ONG “desempeñan un papel importante en la resolución de situaciones de insurgencia..., están presentes en las zonas de conflicto antes y después de la llegada de las fuerzas militares y tienen la capacidad de ayudar a sostener la estabilidad en el tiempo.” US FM 3-24. *op. cit.* Sección 2.9. En consonancia con la doctrina vigente, muchos jefes militares consideraban que las organizaciones humanitarias eran factores esenciales en la ecuación de la contrainsurgencia: “Es evidente que la ayuda humanitaria es un factor fundamental en todas las operaciones centradas en la población. [...] Ambas trabajan codo a codo. Una establece las condiciones para la otra. Y es completamente necesaria para el progreso de las operaciones de contrainsurgencia”. Michael Tucker, Jefe de Operaciones del Estado Mayor de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) (BARON, K. “Mixing fighting and food in Afghanistan”, en *Stars and Stripes*, 15 de septiembre de 2009. <https://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760>).

⁸³ Como explica el Consejo Noruego para los Refugiados: “Los trabajadores humanitarios también prestan asistencia en las campañas de *Shape, Clear, Hold and Build* como parte de la estrategia de contrainsurgencia de la OTAN, pero no hay que confundirse: esto es una acción militar, no humanitaria”. Conferencia anual de colaboradores de ECHO 2010, Intervención de la mesa redonda de la Conferencia de ECHO, Elisabeth Rasmussen, Secretaria General del Consejo Noruego para los Refugiados, disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf

trategias políticas o militares más amplias⁸⁴. Estas organizaciones alegaban que la participación militar en acciones de humanitarias supone una duplicación de sus propios esfuerzos y una amenaza para el personal de las ONG,s, al desdibujar las fronteras entre actores militares y civiles⁸⁵.

En cuanto a la planificación conjunta, las mismas organizaciones reconocen la necesidad de coordinación y cooperación entre las fuerzas armadas y los actores humanitarios en las zonas de conflicto. Pero insisten en que esta coordinación no debería transformarse en apropiación y cooptación de la ayuda y las agencias humanitarias por las partes en el conflicto en su intento por imponer una estrategia militar. Para muchas organizaciones humanitarias, cualquier asociación —percibida o real— con las operaciones militares puede poner en riesgo la seguridad de su personal y la de la población civil. Por ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras organizaciones humanitarias se han opuesto a la estrategia de contrainsurgencia cuando ésta cercena la independencia y la imparcialidad de la asistencia y de los actores humanitarios. De hecho, se afirma que la seguridad de los trabajadores humanitarios puede correr grave peligro en conflictos armados no internacionales cuando se percibe que la ayuda prestada por los no combatientes responde al objetivo militar de alguna de las partes en el conflicto⁸⁶.

En el informe del CICR de 2011 acerca de los desafíos contemporáneos al Derecho Internacional Humanitario se observa que, cuando las partes en conflictos armados consi-

⁸⁴ No sólo los actores humanitarios se oponen a esta subordinación de la asistencia humanitaria. El llamado "modelo noruego" aboga por una clara diferenciación entre la acción política y la humanitaria. El libro *Understanding Civil-Military Interaction. Lessons Learned from the Norwegian Model*, permite conocer este modelo, que goza de gran predicamento principalmente en los países nórdicos.

⁸⁵ FRANKE, *op. cit.* p. 6. En abril de 2009, dieciséis ONG,s que proporcionaban asistencia humanitaria en Afganistán enviaron una carta a la OTAN y a los jefes de Estado involucrados, solicitando que las tropas de la OTAN hicieran una distinción clara entre acciones militares y actividades humanitarias, para proteger a los civiles afganos y a los trabajadores humanitarios: "Que las fuerzas militares no utilicen las actividades de socorro o de desarrollo para tratar de ganar mentes y corazones con objetivos militares tácticos, de contrainsurgencia u otros, y se abstengan de llevar a cabo actividades de socorro cuando haya actores civiles capaces de ofrecer asistencia (WILLIAMSON. *loc. cit.* p. 96). El uso de la ayuda humanitaria con fines políticos y militares en conflictos armados no internacionales ha causado, naturalmente, cierto descontento dentro de la comunidad humanitaria. Esto ha tenido particular importancia en Afganistán, donde las fuerzas de EEUU y la OTAN recurren con frecuencia a la ayuda y el socorro para restar apoyo local a los insurgentes. Existe evidencia de que la población local reacciona más favorablemente a la restauración de la seguridad y la buena gobernanza y a los programas sociales y económicos si provienen de las autoridades nacionales (WILLIAMSON. *loc. cit.* p 89).

⁸⁶ Por principio, para el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la independencia de la acción humanitaria debe respetarse en todo momento: "La política, la fuerza militar y la acción humanitaria como instrumento para alcanzar la paz no son aplicables para el [Movimiento]. Nuestra atención está rigurosamente restringida a una misión humanitaria independiente" (CRUZ ROJA, Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *Neutral and Independent Humanitarian Action. Consolidated report of the Commissions*. Seúl, República de Corea, 18 de noviembre de 2005. p. 3). https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_eng_22.11.pdf). En la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, un derivado de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares (KRENBUEHL. P. *La militarización de la ayuda y sus peligros*, 22 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-dangerarticle-2011-02-01.htm>). Sobre la protección que el Derecho Internacional proporciona a los actores humanitarios ver "La protección del «personal humanitario» por el Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados actuales". *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 7/2010. <http://djhr.revistas.deusto.es/issue/view/Issue/179/37>.

deran “las operaciones humanitarias como instrumentos de programas militares o políticos”, se hace difícil tener acceso a la población necesitada y “*se menoscaba gravemente*” la seguridad de los trabajadores humanitarios⁸⁷. El director general del CICR también ha hecho hincapié en que “[l]a asistencia debe ser una prioridad y ha de prestarse según necesidades estrictamente humanitarias, y no sobre la base de objetivos políticos, militares o económicos”⁸⁸. En la misma línea, Médicos Sin Fronteras cita como una de las razones del deterioro de la asistencia humanitaria independiente la “cooptación del sistema de ayuda” por la coalición militar internacional en Afganistán. Esta cooptación dificultó la distinción entre las tareas de asistencia humanitaria y las acciones militares⁸⁹.

Pero, por muchas objeciones que se ponga a ello, en el marco de las operaciones de estabilización, tanto la ayuda humanitaria, como la ayuda al desarrollo, incluida la relacionada con el gobierno de la población civil, van a considerarse como esfuerzos integrantes de una única operación encaminada a estabilizar Estados fallidos o en vías de alcanzar esta condición; esfuerzos que debían estar planificados conjuntamente para contribuir al objetivo común⁹⁰. En el caso de la ayuda al desarrollo, esta situación no es demasiado novedosa, pero la politización que se produce en la ayuda humanitaria sí que supone un cambio radical. Lo que se pretende es alinearla con los objetivos políticos y militares de la operación, abandonando la neutralidad e independencia que habían caracterizado hasta entonces su actuación⁹¹.

Como ya se ha señalado, esta situación ha producido una lógica reacción en el seno de la comunidad humanitaria. Los intentos de supeditar la actuación de las agencias humanitarias a planes más amplios, dentro de una estrategia general de estabilización, chocan con los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad que deben informar la acción humanitaria⁹². La Cruz Roja Internacional especifica que: “Las medidas son humanitarias si cumplen con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia. Las medidas de ayuda que no lo hacen no son humanitarias, independientemente de sus

⁸⁷ CRUZ ROJA (2011). *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*. 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la media Luna Roja. 2011. p. 23 y ss. <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>

⁸⁸ WILLIAMSON, *loc. cit.* p. 96

⁸⁹ En una evaluación muy contundente de las estrategias de contrainsurgencia en Afganistán, MSF criticó con dureza a las organizaciones que parecían haber abandonado su neutralidad para trabajar junto a la ISAF. “La paz y la estabilidad son, indudablemente, objetivos nobles, pero cuando las organizaciones humanitarias buscan transformar una sociedad promoviendo la estrategia de uno de los beligerantes en el contexto de una guerra, ya no son percibidas como imparciales por todas las partes y, en consecuencia, pierden la capacidad de acceder y prestar asistencia a todas las personas que la necesitan. [...] Muchas veces, se deja de lado la neutralidad en nombre del “pragmatismo” adoptado por organizaciones que desean participar en la integración de las tareas de desarrollo y de construcción de la nación”. HOFMAN, M. y DELAUNAY, S. “Afghanistan: a return to humanitarian action”, Informe Especial, Médicos Sin Fronteras, 11 de marzo de 2010, p. 9. <https://www.msf.org/afghanistan-return-humanitarian-action>

⁹⁰ Hasta ese momento, la coordinación entre las fuerzas militares y los actores civiles se hacía, fundamentalmente, sobre el terreno. A partir de este momento se pretende un planeamiento conjunto al más alto nivel, para asegurar la convergencia de las actuaciones sobre el terreno.

⁹¹ FOLEY, *op. cit.* p. 118.

⁹² FOLEY, *op. cit.* p. 166.

buenas intenciones y su eficacia”⁹³. La ejecución por unidades militares de actividades que pueden confundirse fácilmente con la asistencia humanitaria, destinadas a obtener el apoyo de las comunidades locales para facilitar las operaciones militares, no puede calificarse *stricto sensu* como ayuda humanitaria, ya que están guiadas por los criterios políticos que, en última instancia, guían la actuación militar⁹⁴. Lo más relevante no es quién realiza la acción, sino quién decide dónde, cómo y con qué criterios actuar. Que una determinada acción sea ejecutada con medios militares, si forma parte de un programa de ayuda coordinado con las agencias humanitarias o las autoridades civiles responsables, no desvirtúa su carácter humanitario. Sí lo hace el hecho de que sea programada por el mando militar y con fines puramente militares⁹⁵.

Por otra parte, tanto la participación de las agencias humanitarias en estrategias políticas, como la distribución de ayuda humanitaria directamente por fuerzas militares, suponen para los actores humanitarios un riesgo aún mayor: el de perder la aureola de independencia que, hasta esos momentos, había significado su mayor protección⁹⁶. El empleo de medios militares en acciones de ayuda humanitaria en zonas de conflicto, ha acabado consiguiendo que se borren las líneas entre actores militares y humanitarios, de forma que se ha acabado por ver a estos últimos como partes en el conflicto, convirtiéndose así en objetivo de grupos terroristas e insurgentes⁹⁷.

En definitiva, atendiendo a este proceso, cabe concluir que, entre la IIª GM y el inicio de la intervención internacional en Afganistán, se han producido dos grandes cambios en cuanto a las relaciones entre las fuerzas militares y la población local en zonas de conflicto armado:

- 1.- La atención a las necesidades de la población civil se ha ampliado sustancialmente y ha pasado a constituir uno de los elementos centrales de las operaciones, cuando no el principal. Ya no se trata sólo de garantizar sus necesidades básicas. El concepto de seguridad humana y la necesidad de ganar el apoyo de la población obligan a abordar proyectos de ayuda al desarrollo que, además, no

⁹³ CRUZ ROJA (2011), *op. cit.* p. 23 y ss

⁹⁴ SAVE THE CHILDREN. *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian–Military Relations in Afghanistan*. 2004. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/provincial-reconstruction-teams-and-humanitarian-military-relations-afghanistan>

⁹⁵ Lo que se critica es que sea el mando militar el que tome estas decisiones, basándose en criterios operativos. Para los actores humanitarios, el único criterio válido para decidir dónde y cuándo acometer proyectos de ayuda es el de necesidad: la ayuda debe ir allí donde la necesidad es mayor. Consideraciones de interés político o militar desvirtuarían su actuación de modo inaceptable (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* pp. 70-77).

⁹⁶ Tradicionalmente, las agencias humanitarias habían basado su seguridad en la aceptación por parte de las comunidades en las que trabajaban, fruto de su neutralidad. Este hecho explica que, en casos como el afgano, fueran inicialmente capaces de actuar en zonas en las que ni el gobierno afgano, ni ISAF tenían presencia. Con el paso del tiempo y la politización de la ayuda humanitaria, acabó por ser imposible para estas agencias basar su seguridad en la mera aceptación.

⁹⁷ Valga como ejemplo el caso de Médicos sin Fronteras (MSF), que tras el asesinato de cinco de sus empleados por insurgentes en Afganistán suspendió sus operaciones en Afganistán en el verano de 2004, después de haber trabajado en el país durante más de 24 años. MSF atribuyó su decisión a la proliferación de los PRT que, en su opinión, había desdibujado los límites entre las esferas civil y militar y colocado a su personal en riesgo (FOLEY, *op. cit.* pp. 111 y ss).

se limitan al ámbito del desarrollo económico, sino que se extienden al establecimiento de un gobierno efectivo y la instauración del Estado de Derecho⁹⁸.

2.- Las fuerzas armadas han pasado a actuar en el marco de estrategias más amplias, que incluyen la intervención de otros actores civiles no subordinados al mando militar.

Esta nueva realidad exige el desarrollo de un marco conceptual que delimite las responsabilidades de cada actor implicado y las relaciones entre ellos. Este marco conceptual está delimitado por los conceptos emergentes e interrelacionados de Interacción Cívico-Militar y Enfoque integral, que se van a analizar en el apartado siguiente.

⁹⁸ Como señala Roldán Barbero, la relación entre pobreza y democracia es tan estrecha que la desigualdad puede llegar a comprometer la credibilidad de un sistema democrático (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *loc. cit.*, pp. 191).

2. EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA GESTIÓN DE OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

2.1. Presupuestos conceptuales y funcionales

El concepto de Interacción Cívico Militar (*Civil Military Interaction*) surge de la mano del de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) con el ánimo de poner orden en este relativo caos⁹⁹. El objetivo es lograr la suficiente unidad de propósito entre diferentes actores y culturas para permitir obtener el máximo provecho de las sinergias que tal coincidencia debe proporcionar¹⁰⁰.

Parece haber un consenso general en que las operaciones de paz y estabilización serían más eficientes y eficaces y, por lo tanto, tendrían un impacto más significativo, si los diferentes actores estuvieran comprometidos con una estrategia común, sobre la base de un entendimiento compartido del problema, un acuerdo sobre la situación final deseada y un plan acordado para la ejecución y evaluación de dicha estrategia. La lógica enseña que cuanto mayor sea la coherencia alcanzada entre los diferentes componentes del sistema, más significativo, eficaz y sostenible será el impacto.

La falta de coherencia entre los diversos actores nacionales e internacionales ha acabado produciendo, con demasiada frecuencia, rivalidad interinstitucional, competencia por la financiación, duplicación de esfuerzos y des-economías de escala. Precisamente por ello, esta falta de coherencia es uno de los factores más citados a la hora de explicar la baja tasa de éxito y la escasa sostenibilidad de los logros de las operaciones internacionales de estabilización¹⁰¹. Para hacer frente a estas deficiencias, en un intento por mejorar la tasa de éxito de estas misiones, diversas agencias, gobiernos y organizaciones han desarrollado, de forma independiente, una serie de conceptos, modelos y herramientas destinadas a mejorar la coherencia global. Todas estas iniciativas tienen el mismo objetivo: lograr una mayor armonización y sincronización entre las actividades de todos los actores, en todas las fases: análisis, planificación, ejecución y evaluación.

La ONU ha desarrollado el que es posiblemente el sistema más sofisticado denominado inicialmente *Misiones Integradas*¹⁰². El concepto inicial, acuñado por Kofi Annan, consistía en un sistema de integración de los procesos de planeamiento y ejecución de las distintas agencias de la ONU, que debían integrarse en una sola estructura cuando se abordaban operaciones complejas. Posteriormente, Ban Ki Moon, introdujo la noción

⁹⁹ "La interacción civil-militar (CMI) es un conjunto de actividades, basadas en la comunicación, la planificación y la coordinación, que todos los organismos militares de la OTAN comparten y conducen con actores no militares internacionales y locales, tanto durante las operaciones de la OTAN como en su preparación. Incrementan la eficacia y eficiencia mutua de las acciones respectivas en las operaciones de respuesta a crisis" (OTAN (2002), *op. cit.*).

¹⁰⁰ LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 573.

¹⁰¹ CONING, C. de y FRIIS, K. "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach". *Journal of International Peacekeeping* 15. 2011. https://www.researchgate.net/publication/273600713_Coherence_and_Coordination_The_Limits_of_the_Comprehensive_Approach

¹⁰² Sobre el concepto de misiones integradas de la ONU: OXFAM (2014-1). *UN Integrated Missions and Humanitarian Action*. OXFAM humanitarian Policy Note. Agosto 2014. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/story/oi_hum_policy_integrated_missions_august2014.pdf. Sobre sus resultados prácticos: COMBAZ, E. *The impact of integrated missions on humanitarian operations*. GSDRC Helpdesk Research Report. Mayo 2013.

del *Enfoque Integrado*, que difiere del concepto anterior por no exigir la integración estructural, demasiado ambiciosa, aunque prevé que pueda producirse en determinados casos¹⁰³.

La UE y la OTAN, por su parte, adoptaron el concepto de enfoque integral. En el primer caso, para coordinar los diferentes instrumentos de los que dispone para actuar en operaciones de estabilización, la UE ha establecido un proceso de coordinación cívico-militar, cuyo impacto ha sido limitado hasta ahora, ya que, aunque ha desarrollado una sofisticada capacidad de gestión de crisis que incluye las capacidades militares, policiales y civiles, estas capacidades no han sido aún desplegadas en una operación integrada¹⁰⁴.

En el caso de la OTAN, la experiencia de Afganistán ha tenido mucho que ver con el desarrollo del concepto de enfoque integral. La implicación de la Alianza en Afganistán ha sido el reto más complejo al que se ha enfrentado la organización en sus más de seis décadas de existencia. Ya desde la conclusión de los primeros combates, se hizo evidente que la gestión del post-conflicto iba a ser más complicada que la propia ejecución de las operaciones militares necesarias para derrocar al régimen talibán. Fue en este con-

¹⁰³ Nótese que estos conceptos se limitan a integrar los esfuerzos de las propias agencias de la ONU.

¹⁰⁴ Sobre el concepto de Enfoque Integral, la Comisión Europea reconoce que el concepto, como tal, no es nuevo: se ha aplicado previamente como principio organizador de la acción de la UE en los últimos años, por ejemplo, en el Cuerno de África, el Sahel y los Grandes Lagos. Sin embargo, las ideas y principios que rigen el enfoque integral no se han aplicado todavía de forma sistemática como principios rectores de la acción exterior de la UE en todos los ámbitos, en particular en relación con la prevención de conflictos y la resolución de crisis. El punto de partida para la aplicación de un concepto tan amplio e integrador es el reconocimiento de que el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza requieren paz y seguridad; y lo contrario es igualmente cierto: los países frágiles o afectados por conflictos siguen siendo los más alejados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ante esta realidad, se asienta el principio de que el enfoque global de la UE es una responsabilidad común y compartida por todos los agentes de la UE en Bruselas, en los Estados miembros y en los terceros países en los que se opera. La voluntad política colectiva, la transparencia, la confianza y la participación proactiva de los Estados miembros son requisitos previos para el éxito. Por último, el enfoque se basa en el pleno respeto de las diferentes competencias y el valor añadido de las instituciones de la UE y de los Estados miembros, tal como se establecen en los Tratados. Además, se reconoce que la ayuda humanitaria se prestará de conformidad con su *modus operandi* específico, respetando los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, únicamente en función de las necesidades de las poblaciones afectadas, en consonancia con el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria (COMISION EUROPEA. *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. Comunicado conjunto al Parlamento y al Consejo de Europa. Bruselas, 11 de diciembre 2013. <https://europa.eu/capacity4dev/public-fragility/wiki/eus-comprehensive-approach-external-conflict-and-crises>).

texto donde nació la iniciativa del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) donde se está produciendo un debate mayor sobre su significado, alcance e implicaciones¹⁰⁵.

El primer paso lo dio, en el año 2004, el Gobierno danés, que lanzó una reflexión en torno a la necesidad de integrar los esfuerzos civiles y militares necesarios para la resolución de un conflicto complejo como el de Afganistán¹⁰⁶. En la primavera de 2006, con el apoyo de otros seis miembros de la OTAN (Canadá, Eslovaquia, Holanda, Hungría, Noruega y la República Checa), el gobierno danés hizo circular entre los miembros de la Alianza el documento Planeamiento y Acción, en el que se exponían los aspectos esenciales de la iniciativa. El apoyo de EEUU permitió convertir ese documento en una carta de intenciones, suscrita ya por ocho miembros de la OTAN, que por primera vez hacía referencia al *Comprehensive Approach* y que tuvo su entrada oficial en la agenda de la Alianza en la Cumbre de Riga de 2006¹⁰⁷. En ella, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN decidieron que, con carácter de urgencia, se desarrollara este concepto, de modo que incluyera tanto una guía política, como procedimientos de ejecución

¹⁰⁵ Fuera de la OTAN, Australia es uno de los países que han desarrollado una doctrina más completa sobre la integración de esfuerzos civiles y militares en emergencias complejas. Desde 1999, las Fuerzas de Defensa Australianas (ADF) han realizado más de 117 operaciones abarcando casi todo el espectro de las llamadas "guerras pequeñas"... protección de fronteras y respuesta a desastres; intervenciones regionales de seguridad y estabilidad; operaciones de ayuda humanitaria y contribuciones a coaliciones en Irak y Afganistán. Abordar los complejos problemas que presentan estas operaciones ha requerido más que fuerza militar; ha exigido la aplicación simultánea de instrumentos diplomáticos, informativos, militares y económicos para lograr objetivos estratégicos nacionales. El paso de una aplicación secuencial del poder nacional a otra paralela en intervenciones complejas es probable que continúe en el futuro, dado el enfoque de "Todo el Gobierno" enfatizado en el Libro Blanco de Defensa de Australia de 2013. A lo largo de estas operaciones, las ADF han demostrado ser capaces de interactuar eficazmente con otras agencias gubernamentales, la Nación Anfitriona, Organizaciones Internacionales y organizaciones no gubernamentales para proporcionar soluciones flexibles ajustadas a cada operación. El concepto de implicación conjunta de todo el gobierno define la coordinación entre agencias dentro de un espectro que va de la coexistencia a la cooperación. La coexistencia no supone más que actividades encaminadas a minimizar la competencia, mientras que la cooperación es una colaboración significativa a través de esfuerzos combinados. La doctrina australiana en este área queda recogida en los siguientes documentos: (1) AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. *The Australian Defence Force's Mechanisms for Learning from Operational Activities*. Australian Government., 2011 (2) ASIA PACIFIC CIVIL-MILITARY CENTRE OF EXCELLENCE. *Strengthening Australia's Conflict and Disaster Management Overseas*. 2010 y (3) DEPARTMENT OF DEFENCE 2013 *Defence White Paper*. Australian Government, Canberra: Defence Publishing Service, 2013.

¹⁰⁶ La iniciativa danesa, denominada Planeamiento y Acción Concertados, surge de la observación de que la respuesta de la OTAN a las crisis de los Balcanes y Afganistán se produjo sin una coordinación cívico-militar previa y sin incorporar lecciones aprendidas en anteriores crisis (LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 592). La interacción entre fuerzas militares, organizaciones civiles y población no era una idea novedosa, pero se hacía necesario profundizar en cómo había de ser esa relación en el caso de Afganistán y en otros análogos. Lo novedoso de la iniciativa danesa radicaba en que proponía que todos los esfuerzos dedicados a la resolución de un conflicto debían concertarse previamente, en un plan capaz de concitar la adhesión de todos los actores implicados (SCHER, K. y CHRISTENSEN, J.T. *Improving civil-military cooperation the Danish way*. NATO Review. <http://www.nato.int/docu/Review/2005/Peace-Building/civil-military-cooperation-Danish/EN/index.htm>)

¹⁰⁷ Para. 10: "Las experiencias en Afganistán y Kosovo demuestran que los desafíos de hoy exigen un enfoque integral por parte de la comunidad internacional que incluya una amplia gama de instrumentos civiles y militares, respetando plenamente los mandatos y la autonomía de las decisiones de todos los actores." (RIGA SUMMIT DECLARATION. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006. NATO Press Release. 29 Nov. 2006. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm).

y que fuera de aplicación directa en los escenarios de Afganistán y Kosovo¹⁰⁸. En 2009, en su primera declaración como Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen declaraba: "necesitamos un enfoque integral, una interacción más estrecha entre nuestros esfuerzos militares y nuestros esfuerzos civiles de reconstrucción"¹⁰⁹.

El Concepto Estratégico aprobado por la OTAN en 2010 da una especial relevancia a este concepto:

"Las lecciones aprendidas en las operaciones de la OTAN, particularmente en los Balcanes y Afganistán, dejan clara la necesidad de un enfoque integral, político, civil y militar, para una efectiva gestión de crisis. La Alianza abordará a otros actores internacionales antes, durante y después de la crisis, para fomentar un análisis, planeamiento y conducción colaborativos, que maximicen la coherencia y eficiencia del esfuerzo internacional en su conjunto"¹¹⁰.

Desde entonces, en el seno de la OTAN se ha realizado un esfuerzo notable por desarrollar este concepto y las capacidades necesarias para ponerlo en práctica. Este esfuerzo ha partido de la base de la necesidad de incorporar todas las capacidades civiles y militares en el planeamiento y la ejecución de operaciones de respuesta a crisis. El problema es que este esfuerzo desde el campo militar no se ha visto acompañado por uno paralelo desde las administraciones civiles, que han tendido a no dar prioridad a esta cuestión. Esta actitud acabó conduciendo a una cierta militarización de la política exterior, circunstancia que en algunos países ha producido una reacción desde la administración civil, encaminada a recuperar el control de la política exterior mediante una mayor implicación en las operaciones de estabilización. Fruto de esta reacción es la creación de estructuras interministeriales de gestión de crisis en países como EEUU, Gran Bretaña o Canadá. Con ello se ha pretendido lograr abordar este tipo de operaciones desde un enfoque integral, a nivel nacional. Se trata de un primer paso necesario para poder llegar a una aplicación del concepto en el ámbito internacional¹¹¹.

2.2. El Concepto de Enfoque Integral

En los últimos años hemos asistido a un número creciente de conflictos, seguidos por crisis humanitarias y procesos de estabilización o de *Statebuilding* dirigidos o apoyados internacionalmente. No puede decirse que hayan sido siempre procesos exitosos. De hecho, al fin de las hostilidades ha seguido, normalmente, la reaparición de conflictos latentes, soterrados por el conflicto. Parte del problema reside en que, mientras a la fase de post-conflicto, inmediata al cese de las hostilidades, se le ha venido prestando una atención importante, la fase de consolidación que debe seguirle suele ser ignorada, no mereciendo un análisis detenido sobre la conveniencia de una implicación internacional

¹⁰⁸ CASTILLA BAREA, A. "El Concepto de Comprehensive Approach en la ONU y la OTAN. Alcance e Implicaciones". *Documentos de Seguridad y Defensa* N° 37. CESEDEN 2010. p. 34.

¹⁰⁹ NATO Press Conference, 3 August 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm. Desde entonces, el enfoque integral ha sido objeto de discusiones internas al más alto nivel, en las que, a pesar de las muchas discrepancias, hay una conclusión clara: la voluntad de la OTAN no es competir con la ONU y la UE y no pretende desarrollar capacidades civiles propias (CONING y FRIIS, *loc. cit*).

¹¹⁰ OTAN (2010-2), *op. cit.* Art. 19.

¹¹¹ LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* pp. 586 y ss.

y la forma que debe adoptar. La realidad es que la experiencia demuestra que, con frecuencia, esta fase se caracteriza por un aumento de la corrupción, la criminalidad y la inseguridad, factores que dificultan una verdadera estabilización, poniendo de manifiesto que entre la paz y la guerra hay un amplio abanico de situaciones intermedias y que la transición directa de una situación de conflicto a una de paz raramente se produce¹¹².

Un conflicto no se origina normalmente por una sola causa, sino por un conjunto de causas que, conjugadas, logran desestabilizar un estado: la existencia de grupos armados que amenazan la seguridad interna; la falta de un gobierno legítimo y efectivo; la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de la población; o la falta de un consenso básico que mantenga la cohesión social. Todos ellos son factores que pueden desestabilizar un Estado y que están interrelacionados: la falta de un gobierno efectivo produce inseguridad; la inseguridad impide un desarrollo económico sostenido; la falta de desarrollo económico y social acaba generando inseguridad... Esta interrelación supone que, para estabilizar un Estado, se debe actuar simultáneamente sobre todos ellos¹¹³. No basta con una intervención militar que imponga una paz forzosa, es necesaria una intervención más amplia que actúe en las áreas de seguridad, gobierno y desarrollo económico, para poner fin a las causas del conflicto y llegar a una paz duradera¹¹⁴; y es preciso, sobre todo, un gobierno que sea reconocido como legítimo y capaz por sus conciudadanos y que logre articular un consenso básico sobre las reformas a realizar¹¹⁵. Nin-

¹¹² KUOVO, S. *State-Building and Rule of Law: Lessons from Afghanistan?* Afghanistan Analysts Network. 28 de marzo. 2009. p. 11. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/other-publications/external-publications/state-building-and-rule-of-law-lessons-from-afghanistan-2/>

¹¹³ La dificultad a la hora de identificar las causas de un conflicto explica que diferentes agencias tengan puntos de vista enfrentados a la hora de decidir sobre qué aspectos actuar para reducir el riesgo de conflicto. Estas diferentes perspectivas han conducido a que cada país haya priorizado un aspecto de las acciones necesarias para la estabilización postconflicto: El Reino Unido se ha centrado en el sector militar y de seguridad. EEUU comenzó con un fuerte interés en la democratización y la recuperación económica, pero sus experiencias en Afganistán e Irak han hecho que vuelva a centrar la atención en la estabilización. Japón tiende a centrarse en la reconstrucción general posterior al conflicto, mientras que Francia y Alemania han centrado su atención en la estabilización inmediata posterior al conflicto y la promoción de la democracia a largo plazo y la reconstrucción económica (BARNETT, M., KIM, H., O'DONELL, M. y SITEA, L. *Peacebuilding: What Is in a Name?*. Global Governance 13, 2007, p. 45 y ss. https://home.gwu.edu/~barnett/articles/2007_peacebuilding_gg.pdf).

¹¹⁴ No ha de olvidarse que el objetivo esencial de toda operación de paz va más allá de la mera eliminación o control de la violencia. La paz no es únicamente la ausencia de conflictos, sino que se apoya en la inexistencia de causas que puedan generar la crisis. El componente militar debe, por lo tanto, actuar en estrecha coordinación con los demás componentes, en particular el policial y el judicial, para lograr la reinstauración del orden, el imperio de la ley y el respeto a los Derechos Humanos en una sociedad gobernada por el principio democrático, que caracterizan al Estado de derecho. Solo en estas condiciones puede lograrse una paz estable (MATAMOROS, *op. cit.* p. 84).

¹¹⁵ Estas consideraciones son perfectamente aplicables al supuesto de la intervención internacional en Afganistán producida tras los atentados del 11-S, donde tras más de una década de intervención internacional, el gobierno afgano se enfrenta a una grave crisis de legitimidad, derivada del alto grado de corrupción presente en todas las instituciones y de su incapaz para garantizar seguridad, justicia y desarrollo. (Para un análisis exhaustivo de la evolución de Afganistán desde el 2001: *Descent into Chaos*. Viking 2008. SETH, J. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. W.W. Norton y Cia. Nueva York 2009 y MARSDEN, P. *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. I.B. Tauris. Nueva York 2009. MENDOZA, C. *Islam and Islamism in Afghanistan*. Harvard Law School. 2011). En este tipo de operaciones militares "los objetivos militares han cambiado desde la búsqueda de objetivos estratégicos militares concretos al establecimiento de ciertas condiciones a partir de las cuales se pueden decidir los resultados políticos." (SMITH, R, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Allen Lane, Londres. 2005, p. 269).

guna organización está en condiciones de actuar por sí sola en todos estos campos, por lo que estabilizar un país requiere la intervención de un amplio conjunto de organizaciones: organizaciones internacionales, organizaciones gubernamentales, civiles y militares, organizaciones no gubernamentales. Aunque todos reconozcan su necesidad, la coordinación entre todos ellos sigue siendo una asignatura pendiente. Como lo es la necesidad de que sean las propias autoridades locales las que lideren el proceso, apoyadas, no conducidas, por la comunidad internacional¹¹⁶.

El Enfoque Integral viene a abordar un hecho indiscutible: para poner fin a un conflicto hay que atacar sus causas más profundas. No basta con desplegar una fuerza militar que separe a los bandos enfrentados y les imponga el cese de las hostilidades. Ni siquiera basta con forzarles a llegar a un acuerdo de paz, si éste no pone fin a las causas últimas del conflicto. Para lograr una paz duradera, o lo que es lo mismo, para estabilizar un país, es necesario identificar y solucionar los problemas que han originado el conflicto. Solo así podrá esperarse que la paz sea algo más que una tregua, que finalizará indefectiblemente en el momento en que las fuerzas que la han impuesto abandonen la zona. En términos prácticos, esto quiere decir que la seguridad requiere un enfoque integral: además de separar y desarmar a las partes enfrentadas, es necesario garantizar las necesidades básicas de la población, asegurar un gobierno legítimo, responsable y capaz de impulsar un desarrollo sostenible. El enfoque integrado de la seguridad es especialmente adecuado “para las llamadas operaciones de estabilización de Estados frágiles o fallidos como consecuencia de una crisis o conflicto. En dichas situaciones se actúa antes, durante y después de un conflicto con la finalidad de lograr un acuerdo político que conduzca a una situación de paz sostenible”¹¹⁷.

Ante la evidencia de que no existe ninguna organización capaz de abordar por sí sola todos esos problemas, el Enfoque Integral aboga por una amplia implicación de la comunidad internacional que permita abordarlos simultáneamente. No basta con una fuerza militar más o menos potente, es necesario que vaya acompañada por actores civiles (Organizaciones internacionales, estatales, ONG,s) que asuman la responsabilidad en los campos no puramente militares. En efecto, en palabras de Enseñat,

“Las operaciones de estabilización requieren una actuación integrada de los elementos civiles y militares. La visión de esa coordinación o integración ha ido variando con el tiempo, desde una clara separación entre las operaciones militares y civiles, normalmente una a continuación de la otra (incluso distinguiendo entre prevención civil y militar de las crisis), a una visión de operaciones cívi-co-militares u «operaciones integradas» en el que ambos componentes están presentes desde el inicio hasta el final de la operación, si bien la importancia relativa de uno y otro varía en función del desarrollo de la misma”¹¹⁸.

¹¹⁶ RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 235 y ss.

¹¹⁷ ENSEÑAT Y BEREÁ, A. "Las Operaciones Integradas en los Documentos Estratégicos de los Aliados Europeos, en *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas*. Documentos de Seguridad y Defensa N° 37, p. 28. CESEDEN 2010. <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF165.pdf>

¹¹⁸ ENSEÑAT, *loc. cit.* p. 28.

En este contexto, el concepto de Interacción Cívico-Militar (*Civil-Military Interaction*) surge para dar respuesta a una realidad incontestable: esta implicación de la comunidad internacional va a suponer que este tipo de misiones se afronten sin un mando único. El hecho de que haya una coincidencia en los objetivos generales de la intervención no impedirá que cada agencia actúe según su mandato, sus prioridades y su propia filosofía. Se trata, en cierto modo, de volver al viejo Consenso de los Balcanes, según el cual la fuerza militar proporciona un entorno seguro para que el resto de actores trabajen en los campos del desarrollo y la ayuda humanitaria; se trata de esfuerzos independientes, pero complementarios y que, sólo si son ejecutados de manera concertada, conducirán a la resolución del conflicto. Ante la falta de ese mando único, es necesario encontrar el modo de coordinar, en la medida de lo posible, los esfuerzos de todos los actores empeñados, pero sin pretender subordinar la actuación de otros actores a un determinado planeamiento.

Con el Enfoque Integral no se pretende incorporar a la estructura militar todas las capacidades necesarias, de modo que sea capaz de enfrentarse en solitario a una operación de estabilización¹¹⁹. No se trata de ser capaz de hacer más cosas solo, sino de ser capaz de aunar esfuerzos, sin desdibujar las fronteras entre unos y otros, maximizando las sinergias y minimizando las interferencias. Para el mando militar, esta situación implica la necesidad de relacionarse con un amplio grupo de actores, que trabajan en el mismo escenario, que *empujan en la misma dirección*, pero que *no aceptan ser coordinados*. La alternativa es sacrificar la cooperación para conseguir el control¹²⁰. En efecto,

“La palabra clave en las actividades de estabilización es coordinación. De nada sirve un enfoque integral a la resolución del conflicto cuando no existe coordinación entre los diversos elementos actuantes. Esa coordinación debe ser entre las instituciones locales, regionales o estatales con las fuerzas militares internacionales, entre los distintos países que participan en este tipo de operaciones de estabilización, en los aspectos, políticos, diplomáticos, militares y económicos, entre las fuerzas militares y los actores civiles (IO, ONG,s, ...)”¹²¹.

En el marco de la OTAN, el enfoque integral se concibe como un esfuerzo concertado entre actores de muy distinto origen. Por tanto, antes que hablar de “enfoque integral de la OTAN” sería más procedente tratar de “la contribución de la OTAN al enfoque integral de la comunidad internacional”, resaltando el principio básico de que la Alianza no pretende ser la pieza clave en la gestión de una crisis, sino un actor más que aporta capacidades específicas, posiblemente necesarias para la resolución de la misma¹²². La

¹¹⁹ En el seno de las fuerzas armadas de EEUU no todos compartirían este criterio. Para muchos de ellos, el Enfoque Integral se traduce en la necesidad, para la fuerza militar, de hacer frente a todos los aspectos del conflicto, incorporando del entorno civil capacidades de las que carece en su estructura, pero conservando la capacidad de dirigir el proceso en su conjunto, como un único esfuerzo. Observación personal del autor durante su estancia en Kabul en 2013.

¹²⁰ Muy gráficamente, Lindley-French, Cornish y Rathemell hablan de "parroquianismo militar" para definir lo que consideran el mayor riesgo para el enfoque integral: la idea de que el resto de estrategias deben subordinarse a los objetivos militares (LINDLEY-FRENCH, *loc. cit.* p. 575).

¹²¹ FERNÁNDEZ ALFARO, *loc. cit.* p. 30.

¹²² CASTILLA BAREA, *loc. cit.* p. 38.

OTAN nunca se ha visto a sí misma como la protagonista del proceso. La distribución de papeles que la OTAN ha considerado siempre como más deseable reserva este papel a la ONU, como responsable y garante de la paz y seguridad internacionales, lo cual no implica que la OTAN no deba coordinar su actuación con la del resto de actores implicados¹²³.

Lo cierto es que ni siquiera es posible pensar en un modo uniforme de relacionarse con todas las organizaciones presentes, que normalmente serán muchas y de naturaleza muy diversa. Pensando en el caso afgano: junto a organizaciones internacionales como la ONU, sus agencias (ACNUR, UNICEF, FAO,...), y misiones (UNAMA en el caso de Afganistán), hay otras organizaciones internacionales como la Agencia Internacional para las Migraciones, la Cruz Roja o el Banco Mundial; organizaciones regionales como la Unión Europea, la Organización de Cooperación de Shangai, la Liga de Estados Árabes o el Banco Asiático de Desarrollo; centenares de ONG,s globales, regionales y locales; y Estados vecinos, potencias globales o regionales; Estados que contribuyen de una u otra forma a la estabilización¹²⁴. Ante tal variedad de interlocutores se hace necesario establecer relaciones flexibles, de igual a igual y respetando las esferas de actuación de cada uno. El primer paso es identificar el nivel de relación deseable con cada actor, ya que en algunos casos será conveniente una coordinación estrecha, mientras en otros bastará con un mínimo intercambio de información. En segundo lugar, se debe analizar la voluntad de relación de cada interlocutor, ya que cada uno tendrá su propia postura respecto a las relaciones a mantener con la fuerza militar¹²⁵.

Una vez identificados los actores con los que se quiere y se puede mantener una relación de coordinación, se debe descubrir cómo hacerlo con cada uno de ellos. No cabe pensar en foros en los que todos estén representados y en los que se adopten decisiones

¹²³ El liderazgo de la Alianza habría de limitarse, en su caso, a *coordinar con* otras organizaciones internacionales, en vez de *coordinar a*. En otras palabras, la forma verbal a conjugar no es el *yo coordino*, sino el *nosotros coordinamos*, entendiendo la coordinación como una relación entre iguales en la que no hay una Autoridad de Coordinación, sino una pluralidad de entes iguales buscando un consenso. La coordinación nunca puede abordarse como una actividad posterior a la propia decisión, dirigida a supeditar la actuación del resto a un planeamiento propio ya finalizado. El planeamiento propio no puede ser previo a la coordinación, sino que debe hacerse en paralelo con el resto de organizaciones, intercambiando información sobre los planes respectivos, o incluso planeando conjuntamente. Olvidar este principio ha conducido a numerosos desencuentros entre militares y actores civiles. "La alternativa es sacrificar cooperación por control." (LINDLEY-FRENCH, *loc. cit.* p. 576).

¹²⁴ En el caso de Afganistán, países como Japón contribuyen sólo económicamente; otros como Turquía o Korea contribuyen al desarrollo económico; otros, como España y una larga lista de aliados, lo hacen en todos los campos.

¹²⁵ Los documentos, ya citados, que formulan la postura oficial del gobierno australiano en este campo, abogan por una aproximación flexible a la interacción, de forma que será cada escenario y la naturaleza de cada interlocutor los que definan el nivel de interacción a alcanzar. Para algunos, este enfoque minó la efectividad de la fuerza internacional liderada por Australia en Timor Oriental en 1999 (Véase: RYAN, A. *Primary Responsibility and Primary Risk: Australian Defence Force Participation in the International Force East Timor*: Land Warfare Studies Centre, Canberra. 2000. p. 109-11. https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/sp304_primary_responsibilities_and_primary_risks-alan_ryan.pdf). Cabe argüir, frente a estas críticas, que la adaptación a la realidad en la que se opera y a las características de las organizaciones presentes en el escenario, no es una opción, sino una necesidad ineludible. Tampoco se puede pasar por alto que las necesidades de interacción dependen también del peso específico que cada organización tenga en el conjunto de las operaciones (SMITH, M. *Analyzing the Effectiveness of Australian Civil Military Cooperation (CIMIC) after 15 Years of? Small Wars?* Small Wars Journal. 16 de febrero de 2015, p. 2).

en común. La realidad es que el mando militar deberá adaptarse a cada una de las organizaciones con las que quiera interactuar (del mismo modo que cada organización tendrá que adaptarse al modo militar de hacer las cosas), tratando de encontrar el mejor modo de hacerlo. Según la nueva doctrina OTAN para CIMIC, esta función “ayuda a la fuerza militar a alcanzar el objetivo final coordinando, sincronizando y armonizando las actividades militares con los actores civiles, ligando así las operaciones militares con los objetivos políticos”¹²⁶.

2.3. Aplicación del concepto

La sustitución del término Coordinación por Interacción hace referencia a esta multiplicidad de formas que puede adoptar la relación entre los distintos actores que operan en el mismo escenario. Entre algunas organizaciones la relación podrá ser muy estrecha, pudiendo llegarse al planeamiento colaborativo; es decir, a procedimientos que permitan un planeamiento paralelo, en el que cada organización participe de alguna manera en el planeamiento de la otra¹²⁷. Las opciones posibles, de mayor a menor integración, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Integración de estructuras de dirección. Esta opción sólo parece imaginable en operaciones en respuesta a catástrofes naturales o similares, en las que se podría llegar a concebir un cuartel general conjunto, en el que se integraran los elementos civiles y militares de la operación bajo un mando único.
- Integración en las propias estructuras de representantes de otras organizaciones, asegurando así que sus puntos de vista son conocidos y tomados en consideración.
- Intercambio de oficiales de enlace¹²⁸.
- Mantenimiento de reuniones conjuntas, grupos de trabajo u otras formas de colaboración que permitan el planeamiento paralelo.
- Contactos informales.

El planeamiento colaborativo seguirá siendo la excepción con toda seguridad, de forma que será necesario coordinar mediante el intercambio de información a través de oficiales de enlace, la participación en grupos de trabajo conjuntos o reuniones periódicas. Habrá casos en los que no habrá una relación estable, sino encuentros esporádicos, conversaciones informales o intercambio de correos electrónicos, por ejemplo, teniendo en cuenta que tampoco interesa mantener una relación muy estrecha con todas las organizaciones presentes en la zona de actuación. Habrá ocasiones en que la relación será limitada porque no se considere necesaria una interacción mayor.

¹²⁶ OTAN (2014). *Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9*. Agencia OTAN de Normalización.

¹²⁷ Sobre el planeamiento en este entorno puede verse RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 241 y ss.

¹²⁸ A diferencia del caso anterior, el oficial de enlace no se integra plenamente en el organismo al que es destacado, sino que trabaja en éste, pero para el organismo que lo destaca.

Para hacerse una idea de la variedad de formas que esta interacción puede adoptar se utiliza un ejemplo reciente¹²⁹. En la primavera de 2013, el gobierno afgano preparaba unas elecciones presidenciales que eran vistas por todos como cruciales para el futuro del país. Desde la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) se tenía claro que era necesario hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar la celebración de unas elecciones limpias y en un ambiente de seguridad, prestando al gobierno afgano los apoyos que pudiera solicitar. Para ello, desde que comenzó el proceso electoral, ISAF procuró estar presente en todos los foros en los que se trabajara en su preparación, facilitando el intercambio de información y la cooperación entre los distintos actores empeñados en la preparación de los comicios.

Como es comprensible, a la hora de planear el proceso en su conjunto, ISAF no era la protagonista, sino un elemento auxiliar; su papel no implicaba ni planear el proceso, ni coordinar a todos los implicados, sino apoyar a quienes lo hacían. ISAF no convocaba reuniones de coordinación, sino que asistía a las que otros convocaban. Con esta idea, ISAF participaba en las reuniones que organizaban tanto la misión de asistencia de la ONU (UNAMA), como la Oficina Electoral o el Ministerio del Interior. En estas reuniones, ISAF tenía la posibilidad de intercambiar información con todos los actores implicados en la preparación de las elecciones y de poner de manifiesto su criterio cuando ello fuera procedente. Este nivel de relación satisfacía las necesidades generales de coordinación sin mayores problemas.

La situación era diferente cuando la ISAF asumía la responsabilidad de algún aspecto del proceso, por ejemplo, el transporte de urnas y papeletas electorales a algunas provincias del país, a las que el Ministerio del Interior no tenía facilidad de llegar. Para coordinar las acciones derivadas de este cometido, sí era la propia ISAF la que convocaba al resto de actores implicados (Ministerio del Interior, de Transportes, Agencia de Cooperación Internacional de EEUU,...) y quien dirigía el planeamiento, aunque siempre coordinando sus planes con el resto de actores. Cada paso del proceso de planeamiento se realizaba en coordinación con ellos.

En el campo de la seguridad, la situación era diferente; dado que la necesidad de coordinación era mucho mayor, además de los grupos de trabajo y las reuniones que fueran necesarias había un intercambio permanente de oficiales de enlace entre el Ministerio del Interior y la ISAF, de forma que ésta conocía en cada momento qué es lo que se estaba planeando desde el gobierno afgano y tenía la oportunidad de aportar sus opiniones al respecto y viceversa. Pero una vez más, el liderazgo estaba en otras manos, en este caso, en las del gobierno afgano.

En definitiva, para un solo proceso, la interacción de ISAF con el resto de actores adquiría formas muy diferentes, según estuvieran distribuidas las responsabilidades y según fueran las necesidades de coordinación.

2.4. Consecuencias

¹²⁹ Experiencia obtenida durante la primavera de 2013, como miembro de la representación de ISAF en el grupo interagencias responsable de coordinar el apoyo internacional al proceso electoral.

El concepto de Interacción Cívico-Militar, en el marco del Enfoque Integral, implica antes que nada un cambio de mentalidad en todos los actores, que debe traducirse en:

1. Primacía de los objetivos generales sobre los particulares de cada organización. Cada uno de los actores debe aceptar que su labor no es más que uno de los esfuerzos necesarios para la consecución de un objetivo común. Ese objetivo solo podrá alcanzarse si se alcanzan los objetivos parciales: no hay seguridad sin desarrollo económico; ni desarrollo económico sin un gobierno legítimo y eficiente; ni es posible un gobierno de estas características sin seguridad. Solo si, por ejemplo, el mando militar es capaz de sacrificar avances inmediatos en el campo de la seguridad, para no comprometer objetivos de desarrollo o gobierno a largo plazo, la misión en su conjunto podrá ser exitosa.
2. Planeamiento individualizado acorde con el objetivo general. Cada organización debe ser capaz de planificar sus actividades teniendo en cuenta los planes y necesidades del resto, para evitar interferencias y maximizar sinergias.
3. Establecimiento de mecanismos de comunicación y transparencia. La aplicación de este nuevo enfoque hace necesaria una nueva cultura de colaboración y respeto en la que prime, por encima de todo, el conocimiento y la confianza mutuos y el intercambio de información.

El objetivo de la Interacción Cívico Militar es precisamente integrar este tipo de consideraciones en todas las fases del proceso de decisión militar: antes del inicio de una operación, durante su planeamiento y durante su ejecución¹³⁰.

Antes del inicio de una operación, se trata de fomentar el conocimiento mutuo entre la fuerza militar y las organizaciones que, potencialmente, podrían acompañarla en futuras operaciones. La asistencia de personal militar a cursos, seminarios y ejercicios de organizaciones como ACNUR, la Cruz Roja, IOM, entre otras, unida a la presencia de personal de este tipo de organizaciones en cursos, seminarios y ejercicios militares permiten a unos y otros familiarizarse con el *modus operandi* del resto y asentar las bases de una relación de confianza fundamental para misiones futuras. Las universidades, como centros de investigación y de difusión del conocimiento, deben jugar también un papel

¹³⁰ El Centro de Excelencia de Cooperación Cívico Militar de la OTAN (Civil-Military Co-operation Centre of Excellence, CCOE) ha publicado unas directrices al respecto: BERGE, A. J. *Best & Bad Practices Handbook on Civil-Military Interaction*. Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE). Junio 2014. <https://nllp.jallc.nato.int/IKS/Sharing%20Public/Civil-Military%20Interaction%20Best%20and%20Bad%20Practices%20Handbook.pdf>

fundamental en este proceso de aproximación y análisis conjunto, tan necesario para acometer con garantías de éxito futuras operaciones¹³¹.

El «tradicional» proceso de planeamiento de la OTAN para la respuesta a crisis tiene un marcado carácter unilateral: es un proceso de toma de decisiones «dentro» de la Alianza, orientado a obtener una solución militar para un problema militar. Para adaptarse a las exigencias de un enfoque integral, resulta de la máxima importancia que las valoraciones cívico-militares estén presentes en el proceso de planeamiento desde las primeras etapas del mismo y tengan una presencia relevante en su desarrollo, para poder corregir a tiempo las disfunciones que pudieran producirse¹³².

La interacción cívico militar asegura que en la toma de decisiones se tiene en cuenta el entorno civil, incluyendo los planes, posibilidades y necesidades de otras organizaciones. Estas organizaciones podrán en algunos casos estar presentes en los procesos de planeamiento, integrando representantes en la estructura militar de mando y control¹³³, aunque esto no será lo normal. Lo normal es que sea el elemento de Cooperación Cívico-Militar del Cuartel General quien, a través de los distintos procedimientos de interacción, conozca las necesidades y posibilidades de actuación de otras organizaciones, informando de ellas a los grupos de planeamiento militar y responsabilizándose de coordinar las respectivas actuaciones. Lo mismo puede decirse de la presencia de personal militar en otras organizaciones, en calidad de representantes del cuartel general al que pertenecen.

Durante la ejecución, se hace necesario un estrecho enlace con las organizaciones presentes en el escenario de actuación. En esta fase la clave reside en un fluido intercambio de información que facilite la coordinación de actividades. Respetando las naturales necesidades de discreción, es imprescindible que cada actor sepa qué es lo que están haciendo los demás, como única manera de evitar conflictos sobre el terreno.

¹³¹ Es importante resaltar que, tanto en esta fase como en las posteriores, no se trata de incorporar expertos civiles a la organización militar; estos expertos (que en realidad da igual que sean civiles o militares) pueden aportar experiencia y conocimientos a los procesos de decisión militares y ser muy útiles en los cuarteles generales, pero no aportan lo que se precisa cuando se habla de Interacción. Para materializar este concepto no se busca a personas en su calidad de expertos en determinados campos, sino en su calidad de representantes de determinadas organizaciones. Su valor no radica en es su conocimiento, sino su calidad de enlace con otras organizaciones con las que se quiere colaborar o cooperar. Poco importa que el representante que envíe la ONU a un Cuartel General sea civil o militar, lo importante es que represente a esa organización de forma oficial y facilita la interacción entre las dos organizaciones. De la misma forma que un experto en asuntos humanitarios podrá ser de gran utilidad para asesorar al cuartel general, pero si no representa a una organización concreta, no puede decirse que contribuya directamente a la interacción cívico-militar.

¹³² CASTILLA BAREA, *loc. cit.* p. 41.

¹³³ No hablamos de algo inédito. En el año 2006, en la Sección COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR del Cuartel general de ISAF en Kabul, había dos representantes de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) plenamente integrados en la estructura de mando y control (Observación personal del autor).

3. CONCLUSIONES

A lo largo del siglo pasado y en el curso del actual, los civiles se han convertido en una realidad cada vez más presente en el campo de batalla. Pero lo que ha cambiado no es su número, sino el papel que juegan, mucho más activo y más relevante para el cumplimiento de la misión que en el pasado. La diferencia fundamental con épocas anteriores estriba en tres factores novedosos:

- Ganarse a la población civil es, en gran medida, el objetivo de las operaciones militares.
- Las operaciones militares tienen lugar, cada vez más, *entre la población*, dada la tendencia de nuestros enemigos, actuales y potenciales, a diluirse entre la misma.
- Las operaciones no son operaciones militares puras, sino misiones más amplias en las que la fuerza militar debe aunar esfuerzos con organizaciones civiles de todo tipo.

Esta realidad ha obligado a las fuerzas militares a tener en cuenta cada vez más la dimensión civil en el planeamiento y ejecución de operaciones militares. Inicialmente bastaba con eso, con tenerlos en cuenta para que no interfirieran en el desarrollo de las operaciones. El concepto de Asuntos Civiles respondía a esta necesidad: incluir en las operaciones militares un factor más del ambiente, pasivo, que había que combinar con el resto de factores. Pero, conforme los civiles en el campo de batalla pasaron de ser meros sujetos pasivos a jugar un papel activo, fue necesario replantear el modo de relacionarse con ellos. Ya no bastaba con tenerlos en cuenta, era necesario coordinar las actividades respectivas. El concepto de CIMIC surge de esta nueva necesidad de coordinación, no sentida con anterioridad.

El concepto de Interacción Cívico-Militar, por último, surge para afrontar una situación en la que militares y civiles no sólo operan en el mismo escenario, sino que persiguen un mismo objetivo, aunque desempeñando funciones diversas y con mandatos diferentes. La complejidad de integrar esfuerzos de organizaciones tan dispares ha obligado a hacer un esfuerzo por encontrar el modo de interactuar con cada una de ellas; esfuerzo que todavía no ha culminado. Entre otras cosas, los motivos son que requiere un esfuerzo paralelo por parte de gobiernos, organizaciones internacionales y agentes humanitarios que a día de hoy dista mucho de haberse materializado. Solamente si todos ellos comparten la necesidad de abordar las operaciones de gestión de crisis desde un enfoque integral y abordan las acciones necesarias para hacerlo posible será posible alcanzar el grado de interacción necesario para la aplicación de este concepto¹³⁴.

Hasta aquí se ha expuesto el sustrato teórico sobre el que se han articulado los esfuerzos por reconstruir y estabilizar escenarios de conflicto y, entre ellos, Afganistán. A conti-

¹³⁴ La OTAN y muchos de sus Estados miembros están desarrollando numerosas iniciativas para trabajar de modo permanente con organizaciones civiles de todo tipo (Universidades, ministerios, organizaciones internacionales, ONG,s, etc.) con el objeto de generar confianza, aproximar criterios, homogeneizar procedimientos,... El interés de las agencias civiles invitadas a este tipo de colaboraciones es heterogéneo pero, en general, el nivel de compromiso dista mucho de ser el requerido para una eficiente interacción. En general, la gestión de crisis sigue viéndose como un problema básicamente militar (BINNENDIJK y CARPENTER en LINDLEY-FRENCH y BOYER, *loc. cit.* p. 586 y ss).

nuación, se hace necesario un análisis sobre este escenario concreto en el que se materializan estos conceptos, teniendo en cuenta tanto los factores internos (historia, cultura, instituciones jurídicas), como los externos (objetivos de la intervención internacional, estrategias adoptadas, etc...). La combinación del modelo teórico y la realidad sociopolítica sobre la que se va a aplicar constituye un ejercicio necesario para diagnosticar los problemas y encontrar las soluciones.

CAPÍTULO II

LA ESTABILIZACIÓN AFGANA: CONDICIONANTES Y FACTORES

Una vez analizada en el capítulo anterior la evolución de la implicación internacional en la estabilización de Estados en conflicto o post-conflicto y los modelos de relación entre los distintos actores implicados en este tipo de operaciones, se hace necesario conocer el escenario afgano, ya que no es posible entender los efectos que han generado en Afganistán los esfuerzos internacionales dirigidos a apoyar su reconstrucción, sin una idea precisa de la naturaleza del entorno en el que se producen. Para ello, debe comenzarse con un análisis del sustrato histórico-cultural que conforma el Sistema Adaptativo Complejo afgano. Conocer la historia de Afganistán permitirá entender cómo ha ido configurándose la actual realidad política y socio-cultural. El estudio de organización política, sus instituciones jurídicas, sus dinámicas de poder o sus instituciones religiosas permite conocer los factores que condicionan la respuesta a los esfuerzos internacionales por reconstruir y estabilizar el país y ayuda a entender los problemas emergentes que surgen de los intentos por solucionar aspectos concretos del conflicto.

No es fácil encontrar un consenso claro en cuanto a las lecciones aprendidas en Afganistán, pero hay una conclusión sobre la que existe absoluta unanimidad: cualquier intervención internacional exige un conocimiento profundo de la realidad cultural sobre la que se va a materializar. Solo así se podrá tener una idea cabal de los problemas reales, de las posibles soluciones y de los efectos directos e indirectos de éstas.

El objeto de este capítulo es, precisamente, facilitar el conocimiento de la realidad sociocultural de Afganistán como paso previo al análisis de los esfuerzos realizados desde la comunidad internacional para lograr su estabilización. Dado el objeto de esta tesis, se hace necesario prestar especial atención a la conformación de la realidad jurídica afgana. Para ello, no basta con conocer los textos legales y las instituciones jurídicas. Ni siquiera es suficiente con añadir a ello el estudio de la realidad jurídica informal. Es necesario entender cómo ha evolucionado el derecho hasta llegar a esta realidad, qué fuerzas han contribuido a su formación, qué conflictos se han producido durante este proceso y en qué medida esos conflictos subsisten y condicionan el presente. Este conocimiento ayudará a entender los efectos que han tenido determinadas medidas reformadoras y debe contribuir a encontrar las soluciones más ajustadas a la realidad afgana.

Analizados la cultura y el derecho afganos, el siguiente paso consistirá en describir los objetivos, estrategias y efectos de las reformas jurídico-políticas aplicadas a partir de 2001. El nuevo sistema constitucional, impulsado por la comunidad internacional, no se aplicó sobre una sociedad *virgen*, sino en una con unos valores y tradiciones propios. El conflicto entre estos valores y tradiciones y los alentados por la comunidad internacional permite explicar muchas de las dificultades que el proceso de implantación del Estado de Derecho ha encontrado en Afganistán.

1. CONDICIONANTES SOCIOHISTÓRICOS

1.1. Construcción política del Estado afgano

Para comprender Afganistán¹³⁵, es preciso conocer su historia, teñida de tragedias y dificultades épicas que han acostumbrado a sus miembros a vivir sus vidas en un ciclo de supervivencia, en el que atender a las necesidades básicas de alimentación, cobijo y seguridad ha sido la preocupación casi única de la mayor parte de su población. Esta realidad ha creado entre los afganos una sensación generalizada de desamparo que debe ser comprendida por quienes, desde la comunidad internacional, pretenden acudir en su ayuda¹³⁶.

Las primeras líneas de la historia en las que aparecen las tierras que hoy constituyen Afganistán fueron escritas por los griegos y se han conocido a través de los romanos. La provincia de Araeia, alrededor de la actual Herat o Aria, fue una satrapía persa considerada como particularmente fértil. Hacia el siglo VI AC, bajo el dominio persa, los arianos comenzaron a habitar en núcleos urbanos. Más al norte, las tierras de Bactria que describen los cronistas de la época no parecen ser muy distintas a las actuales. Entonces, como ahora, llamaba la atención lo heterogéneo de la región, que incluía tanto zonas desérticas carentes de cualquier tipo de vida animal o vegetal, como zonas muy arboladas, regadas por numerosos arroyos, en las que, además de los pastos, abundaban los huertos y se cultivaba el trigo¹³⁷.

Pero la auténtica irrupción de Afganistán en los anales de la historia se produce como consecuencia de su ocupación por Alejandro Magno. El relato de su paso por esta región permite conocer de primera mano cómo era entonces lo que hoy es Afganistán: una provincia del Imperio Persa con importantes núcleos urbanos y una notable actividad comercial y cultural. Hoy se sabe que el reino griego de Bactria sobrevivió tres siglos a la muerte de Alejandro, completamente aislado de su madre patria, pero conservando la esencia de la cultura griega, hasta que los escitas, empujados por los kusán, se asentaron en las tierras de Aracosia y Araeia, borrando definitivamente cualquier rastro griego.

¹³⁵ Para un conocimiento más profundo de la historia de Afganistán, la obra más completa y reconocida es *Afghanistan* (1973) de Louis DUPREE (1925-1989). Este autor es considerado como el mayor experto en la historia de Afganistán. También: TANNER, S. *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to the War Against the Taliban*. Ed. Revisada. Da Capo Press. Filadelfia. 2009 y RASANAYAGAM, A. *Afghanistan, a Modern History*. Tauris. Nueva York. 2010. Para la historia de Alejandro en Afganistán, HOLT, F. L. *Into the Land of Bones. Alexander the Great in Afghanistan*. University of California Press. Los Angeles, 2005.

¹³⁶ "Es particularmente importante asumir que, a la hora de la verdad, serán las perspectivas de supervivencia a corto plazo las que guiarán normalmente las decisiones de alinearse junto a un grupo u otro; y que se tratará normalmente de decisiones colectivas, no individuales, dado el peso que tiene el grupo a la hora de garantizar la seguridad de sus miembros. Desconocer esta realidad puede conducir a conclusiones erróneas, en las que conceptos como lealtad o traición pueden barajarse de un modo muy poco acorde con la realidad existente sobre el terreno." (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 46). La población apoya al gobierno o a los insurgentes y cambia su apoyo hacia la parte que ofrece más seguridad (DURIEUX, Benoit. *The Afghan Conflict. A French View on Counterinsurgency*. Liechtenstein Institute on Self-Determination. Princeton School of Public and International Affairs. April 2011. p. 5).

¹³⁷ A Darío I, Rey de Persia, debemos la primera descripción escrita del actual Afganistán. En la roca de Behistum, Darío relacionó los territorios heredados de su padre, incluyendo Bactria (Balkh), Areia (Herat), Aracosia (Kandahar) y Gandara, la franja de tierras llanas comprendida entre Kabul y el valle de Peshawar, cerca ya del Indo.

Los escitas fueron desplazados por los partos, a su vez desplazados en el siglo III por un pueblo centroasiático, los kusán, del que se sabe poco, salvo que logró abrir por primera vez la Ruta de la Seda, ya que su imperio se extendía desde Arabia hasta el Ganges, y difundió el budismo por India y Afganistán. Tras un breve dominio sasánida, en el siglo IV Afganistán sufre la primera de sus grandes convulsiones: el paso de los hunos hacia occidente, arrasando a su paso las ciudades de la zona. Se iniciaba así una tendencia recurrente en Afganistán: la del creciente predominio de los pueblos de las montañas, menos civilizados, pero más resistentes a las invasiones¹³⁸.

Hubo que esperar hasta el siglo VI para que los persas fueran capaces de retomar Afganistán, pero sería por poco tiempo: a finales del siglo VII, tras derrotar a los persas, aparecieron los árabes, llevando con ellos la religión musulmana. Durante los siglos siguientes, las tribus se mantuvieron fieles al zoroastrismo, cristianismo (Nestoriano), judaísmo, budismo o chamanismo que habían venido practicando con anterioridad. Pero, por fuerza o por convencimiento, fueron gradualmente convirtiéndose a la nueva fe hasta hacer desaparecer las anteriores. Un factor que sin duda facilitó este proceso fue el período de paz y florecimiento cultural que el Islam vivió bajo los abasidas. Gracias a ello, Herat, Balkh, Bujara y Samarcanda, se convirtieron en ricas ciudades llenas de mezquitas y palacios donde florecieron la poesía y las bellas artes en general¹³⁹.

En 977 aparecen los gaznávidas, así denominados por tener en esta ciudad su capital. Eran fervientes musulmanes que pronto expandieron su poder y su religión por todo Afganistán y hasta el mismo Mar Caspio. Su hegemonía convirtió a Gazni en una ciudad esplendorosa en lo monumental y en lo cultural¹⁴⁰. Este imperio jugó un papel muy importante a la hora de unificar el territorio afgano a través del Islam; además, expulsó definitivamente a los pueblos de origen hindú de su territorio. Los gaznávidas fueron desplazados por un pueblo de origen misterioso surgido en los remotos valles del centro de Afganistán, los góridas, originarios de la zona en la que se encuentra actualmente la provincia de Ghor. Desde allí, establecieron su capital en Herat y desplazaron a los gaznávidas, que quedaron reducidos a sus posesiones en la India.

Pero, una vez más, al norte se estaba fraguando una fuerza que acabaría con reinos e imperios. Esta vez su poder de destrucción sería tan brutal, que sus efectos se han hecho sentir hasta hoy: los mongoles. En 1221, Gengis Kan cruzaba el Amu Daria y arrasaba todo el actual Afganistán. Hombres, mujeres y niños perecieron o fueron esclavizados, las ciudades fueron arrasadas hasta los cimientos y las tierras de labor vieron como sus

¹³⁸ Holt cita al historiador alemán Curtius que ve en esta invasión y la ruptura del orden social que produjo el germen del *parroquianismo* que subyace tras "el fiero tribalismo e independencia microgeográfica y hostilidad mutua" que ha caracterizado a la sociedad afgana en los últimos siglos (HOLT, *op. cit.* p. 9).

¹³⁹ A pesar de ello, hay constancia de la existencia de un obispo cristiano en Herat desde la época sasánida hasta bien entrada la Edad Media. También había obispos en Samarcanda y Merv (WIGRAM, W. A. *The Assyrians and their Neighbors*. G. Bell & Sons. Londres 1929, p. 25).

¹⁴⁰ Ello ha permitido que en el año 2013 fuera elegida como una de las capitales de la cultura musulmana.

sistemas de regadío, mejorados durante siglos, eran destruidos de forma definitiva.¹⁴¹ Tras ellos, el desierto conquistó lo que habían sido hasta entonces prósperas ciudades y fértiles valles. Sólo Herat, asentada en un fértil valle que ni los mongoles pudieron hacer estéril, lograría en el futuro recuperar algo de su esplendor.

La absoluta destrucción de la vida urbana y sedentaria en Afganistán consolidó de manera definitiva una tendencia que ha pervivido hasta hoy: el predominio de los pueblos seminómadas de las montañas sobre las poblaciones sedentarias de los valles, más cultas y desarrolladas, pero más expuestas también a la furia de los pueblos invasores. En Afganistán ya nunca volverán a predominar las ciudades. Será para siempre un territorio predominantemente rural, incluso nómada, en el que las tribus de las montañas, belicosas y poco desarrolladas culturalmente, asumirán el protagonismo¹⁴².

A la muerte de Gengis Kan, su imperio se diluyó entre sus sucesores, quedando Afganistán como tierra de nadie entre dos de ellos, el kanato Yagatai y el Kanato de Tuli, enzarzados en continuos enfrentamientos que permitieron a los señores de la zona establecer poderes independientes y al país en su conjunto recuperar algo de su perdido esplendor. Sin embargo, los afganos aún tuvieron que sufrir una nueva invasión de los pueblos nómadas del norte. En este caso fue Tamerlán quien volvió a asolarlo, de una manera aún más dramática que Gengis Kan¹⁴³. Tamerlán unificó bajo su poder las tierras de Asia, desde las fronteras de China hasta el mediterráneo, iniciando un período de estabilidad conocido como *Pax Mongola*. La seguridad de las rutas comerciales propició el desarrollo de la Ruta de la Seda. Su situación a caballo de esta ruta supuso una ventaja para Afganistán, que vivió su último momento de esplendor. Es en esta época cuando Babur reina, desde la entonces magnífica Kabul, sobre un territorio que incluía partes de las actuales Repúblicas Centroasiáticas, Irán, India y Paquistán.

Pero, una vez más, su obra no sobrevivió a la muerte de su creador. Una vez desaparecido el líder, muere su obra. Esta tendencia se repite invariablemente a lo largo de toda la historia de los afganos y en este caso permitió a uno de los hijos de Babur, Humayún, hacerse con el control mongol sobre el norte de la India. Sus herederos serán los empe-

¹⁴¹ Los mongoles asolaron el país, sin ninguna intención de dominarlo, dedicándose a destruir de manera sistemática pueblos y ciudades de una forma tan meticulosa, que grandes partes de los actuales Irán y Afganistán no volvieron a recuperarse jamás. Esta destrucción no respondía a una ferocidad irracional, tampoco el desprecio de los mongoles a la forma de vida sedentaria; esta actitud tiene una explicación más racional: aniquilando las poblaciones que encontraban a su paso, pretendían evitar que quedaran a retaguardia enemigos potenciales; era una cuestión de seguridad. Además, el terror se utilizaba como arma de guerra: las noticias sobre la ferocidad de los mongoles les precedían y aterrorizaban a sus siguientes víctimas que, en muchos casos, preferían no oponer resistencia a lo que se veía como una auténtica fuerza de la naturaleza (RUIZ ARÉVALO (2014). *Afganistán. Claves para entender el pasado. Pistas para intuir el futuro*. Ed. Universidad de Granada. p. 40. [https://cemixugmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/!](https://cemixugmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/)).

¹⁴² TANNER, *op. cit.* p. 109.

¹⁴³ Las campañas de Tamerlán carecían de cualquier diseño estratégico y acabaron siendo meras *razzias*; eso sí, acompañadas de un poderío militar y de una saña destructiva dignos de mejor causa. Este tipo de campañas alcanzaron su clímax en Ankara, donde Tamerlán derrotó al gigantesco ejército del sultán Bayaceto II en una batalla que marcaría el clímax del predominio de los pueblos nómadas sobre los sedentarios: La aparición de las armas de fuego marcaría el final de una hegemonía que se había prolongado por más de 2000 años (RUIZ ARÉVALO (2014). *op. cit.* p. 44).

radores mongoles que dominaban el centro y norte de la India a la llegada de los británicos¹⁴⁴.

A lo largo del siglo XVI, Afganistán es un territorio disputado por persas, mongoles y uzbekos, siendo la línea de fricción entre los dos primeros la que une las ciudades de Kandahar y Kabul pasando por Gazni. En el norte, los mongoles decidieron finalmente ceder a los uzbekos los territorios entre el Amu Darya y el Hindu Kush, desplazando a estas montañas la frontera¹⁴⁵. Mientras, al sur del Hindu Kush va reafirmando la personalidad de los pastunes, los pueblos de las montañas que habían sobrevivido a las sucesivas invasiones manteniendo su identidad y sin *ablandarse* por las comodidades de la vida sedentaria¹⁴⁶. Los hombres de estas tribus adquirirían fama como guerreros, convirtiéndose durante dos siglos en los mercenarios favoritos de los grandes imperios de la región¹⁴⁷.

1.1.1. El Nacimiento de un Estado

En el siglo XVIII, los afganos se encuentran sometidos a los persas, hasta que las diferencias de credo entre chiítas y sunitas acabaron por originar una revuelta que, tras expulsar a aquéllos de Afganistán, llevó a los afganos a conquistar la propia capital persa, Isfahan. Expulsados finalmente de Persia, pero señores de Afganistán, en 1747 las tribus pastunes eligieron como Rey a Ahmad Sha Durrani¹⁴⁸. Los afganos celebran este hecho como el nacimiento de su Estado: Por primera vez surgía en Afganistán un poder puramente afgano. Coincidiendo con un momento de vacío de poder en la zona, la nación afgana consiguió la mayor expansión de su historia: Punjab, Herat, Mashad, Balkh, Mazar-e-Sharif, Kunduz, Lahore, Multan, Cachemira, Delhi.

El papel que Ahmad Sha ha jugado en la historia de Afganistán aún se discute. Para unos es el padre de la Nación Afgana; para otros fue más un líder de la tribu Abdali que de un pretendido Estado afgano (a partir de este momento, la tribu Abdali pasa a rebautizarse, conociéndose como Durrani). El caso es que dio nacimiento a la primera dinastía realmente afgana y creó un ente político independiente que comenzó a desarrollar un incipiente nacionalismo¹⁴⁹. Sin embargo, el legado de Ahmad Sha presenta dos puntos débiles. El primero es que no supo trascender las estructuras tribales para crear algo pa-

¹⁴⁴ Sobre esta rama de la familia de Babur, ver DALRYMPLE, W. *The Last Mughal: The Fall of a Dynasty: Delhi, 1857*. Vintage. 2008.

¹⁴⁵ TANNER, *op. cit.* p. 113.

¹⁴⁶ Existe un tópico muy extendido según el cual, Afganistán no ha sido nunca conquistado. La realidad es muy distinta; a lo largo de la historia, Afganistán ha sido conquistada con relativa facilidad por griegos, persas, mongoles, británicos, soviéticos,... lo difícil es dominar el país; una vez controlados los núcleos urbanos, a caballo de las principales líneas de comunicación, aparecen las tribus de las zonas montañosas y hacen imposible el control del territorio. En palabras del diplomático británico Sir Olaf Kirkpatrick K. Caroe, gobernador de la India británica: "...a diferencia de otras, las guerras afganas se hacen realmente serias sólo cuando terminan; en el caso de las británicas, al menos, su único resultado era una cosecha de malestar tribal" y, como dice un viejo proverbio de la zona, "Dios te libre de la garra del tigre, el veneno de la serpiente y la venganza del afgano." (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 46).

¹⁴⁷ Es en esta época cuando los pastunes comienzan a tomar conciencia de su identidad, apareciendo los primeros rasgos de lo que podríamos denominar un nacionalismo afgano.

¹⁴⁸ TANNER, *op. cit.* pp. 115-117.

¹⁴⁹ RASANAYAGAM, *op. cit.* pp. xi y ss.

recido a un Estado. El segundo es que fue más un empeño pastún que la empresa multi-étnica que hubiera necesitado Afganistán para consolidarse como una entidad política duradera.¹⁵⁰ A su muerte, el Imperio Durrani se desintegró, sumergido en la tradicional espiral de enfrentamientos civiles y anarquía. En Afganistán, en 1826, acabó haciéndose con el poder una nueva dinastía, los barukzais, encarnada por Dost Mohammed¹⁵¹.

Cuando arranca el siglo XIX, Afganistán era un país insignificante en términos estratégicos, con unas instituciones estatales muy débiles o inexistentes, en el que las tribus vivían absolutamente independientes de cualquier poder externo, ajenas a cualquier idea de nación que fuera más allá de sus alianzas tribales¹⁵². Pero el mundo exterior, desconocedor del escaso poder que el rey afgano ejercía sobre las tribus, incluyó a Afganistán en la lista de las naciones independientes, mientras la fama de bravura que los afganos se habían ganado los mantenía a salvo de cualquier intento de agresión exterior. El siguiente reto consistiría en mantener ese status cuasi-nacional frente a las tensiones internas y frente a los nuevos poderes mundiales.

1.1.2. El Gran Juego y el Emir de Hierro

En el siglo XIX, la reaparición de Afganistán en el concierto internacional se produce como consecuencia de *El Gran Juego*: la pugna imperialista librada en la zona entre la Rusia Zarista y la Inglaterra Victoriana¹⁵³. En esta contienda, Afganistán no interesa *per se* a ninguno de los dos contendientes: ni Rusia, ni Inglaterra tienen interés en dominar este territorio por su valor intrínseco. Pero Inglaterra, ante el temor producido por el imparable avance ruso por las estepas centroasiáticas, ve necesario asegurar que Afganistán no sea ocupado por su rival, que tendría así fácil acceso a la India. Por otra parte, un hipotético intento ruso de atacar la India, nunca del todo descartado, pasaría necesariamente por la previa ocupación de Afganistán. Es en este juego en el que cobra valor este territorio, carente de cualquier otro interés para unas potencias que únicamente pretenden evitar su dominio por la parte contraria. El Gran Juego llevará a Afganistán a enfrentarse al Reino Unido en tres ocasiones, en las denominadas *Guerras Afganas* de

¹⁵⁰ TANNER, *op. cit.* p. 123.

¹⁵¹ Para comprender la relevancia del reinado de este emir: RASANAYAGAM, *op. cit.* p. 1-13.

¹⁵² Apoyándose en textos de autores clásicos, como Mousavi, Hopkins y Mardsen, Wimpelmann discute esta teoría argumentando que está basada exclusivamente en textos de oficiales británicos que pretendían discutir así la autoridad del rey afgano sobre los pastunes fronterizos con el Raj. Para justificar su dominio sobre las montañas que dominan el actual Paquistán, los británicos procedieron a desacreditar al gobierno de Kabul, negando su soberanía efectiva sobre estos territorios, lo que justificaba su afán expansionista. Estas teorías arraigaron entre políticos, diplomáticos e intelectuales occidentales, lo que condujo a que, durante y después de la guerra fría, se potenciara la relación con los *líderes naturales* frente a los pretendidamente irrelevantes, líderes formales (WIMPELMANN, T. *Nexus of knowledge and power in Afghanistan: the rise and fall of the informal justice assemblage*. *Central Asian Survey*, 32:3, 406-422. 2013. p. 10. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02634937.2013.835200>). Los Acuerdos de Bonn se gestaron de acuerdo con este esquema mental, lo que explica que se prescindiera, desde el principio, del rey afgano, lo que privó a la transición afgana hacia la democracia de un elemento aglutinador y moderador que hubiera sido, posiblemente, de gran utilidad. En cambio, se optó por apoyarse en los líderes tribales que eran, de hecho, los señores de la guerra que habían llevado al país a una situación de guerra civil y anarquía crónicas.

¹⁵³ Para una historia detallada de este período: HOPKIRK, P. *The Great Game: On secret Service in High Asia*. Jhon Murray Ed. Londres. 2006.

1839¹⁵⁴, 1878 y 1919. Solo al final de esta última, obtendrá Afganistán la soberanía plena. Frutos del enfrentamiento con Gran Bretaña serán la reafirmación de Afganistán como nación y la definición de sus fronteras, de forma unilateral, por Gran Bretaña que, buscando su propia seguridad, partirá en dos las tierras de los pastunes. La parte oriental pasaría a formar parte de la India Británica y, tras la independencia, de Paquistán. Esta frontera arbitraria y artificial es aún discutida por muchos en Afganistán¹⁵⁵.

En este contexto surge la figura imponente del Rey Abdur Rahmán, el Emir de Hierro (r. 1880-1901), cuyo reto implicaba construir un auténtico Estado sobre esos cimientos, luchando tanto contra las fuerzas centrífugas interiores, como contra las amenazas exteriores. Más difícil aún que lidiar con las grandes potencias iba a ser someter a las tribus a su autoridad, tarea que implicó que sus veinte años de reinado supusieran una lucha continua que le hicieron famoso por sus métodos expeditivos, su crueldad y, también, su eficacia. Para financiar sus campañas, el Emir tuvo que recurrir a los británicos, cuyos subsidios anuales le permitieron reclutar un ejército regular, de forma que, por primera vez, el emir podía prescindir de las tribus para formar un ejército que ahora sólo respondía ante él mismo. También, por primera vez, impuso el pago de impuestos a los terratenientes y creó una casta de burócratas que respondían sólo ante el Emir¹⁵⁶. Pero su decisión más controvertida fue asumir el papel de Imán o líder espiritual de Afganistán, sumando a su poder temporal el espiritual. Pudo así crear ministerios de Justicia y Educación, actividades tradicionalmente bajo responsabilidad de los religiosos y enarbolar la bandera de la Guerra Santa en sus campañas para someter a los hazaras y otros grupos renuentes a aceptar su autoridad.

A lo largo del siglo XX, sus sucesores siguieron su ejemplo, tratando de modernizar y consolidar el Estado afgano, teniendo que enfrentarse para ello a las tribus y al estamento religioso. Las tensiones derivadas de este enfrentamiento marcarán la historia de Afganistán hasta nuestros días, a veces de modo sangriento. Como también la marcará su necesidad crónica de subsidios procedentes del exterior para cubrir sus necesidades básicas¹⁵⁷.

Este proceso modernizador culminó con la aprobación por el último rey afgano, Zahir Sha (r. 1933-1973), de la Constitución de 1964, texto que establecía una monarquía constitucional en un Estado democrático perfectamente homologable. La aprobación de esta norma constituye el punto culminante del esfuerzo modernizador liderado por la monarquía, aunque no debe ocultar el hecho de que es la obra de una minoría urbana e

¹⁵⁴ Para una visión no anglo-céntrica de la primera guerra afgana: DALRYMPLE, 2014.

¹⁵⁵ La actitud de las grandes potencias respecto a Afganistán quedó demostrada al poco tiempo, cuando una comisión anglo-rusa, sin participación afgana, definió la frontera noreste. Para evitar el contacto directo entre Rusia y el Imperio Británico, la frontera así definida atribuía a Afganistán el corredor de Waján, nunca antes bajo dominio de los emires de Kabul, haciendo que por primera vez en la historia, Afganistán y China compartieran frontera. Esta atribución territorial se hizo contra la oposición abierta del emir, que se mostró contrario a hacerse cargo de los *bandidos kirguises* que habitaban la zona. Pero tanto en este caso, como en el de la famosa Línea Durand, era más que evidente que las fronteras de Afganistán no las marcaban la historia o los intereses de los afganos, sino las necesidades estratégicas de rusos y británicos (RASANAYAGAM, *op. cit.* p. 10).

¹⁵⁶ RASANAYAGAM, *op. cit.* p. 11.

¹⁵⁷ RASHID (2008), *op. cit.* p. 8.

ilustrada impuesta sobre una mayoría rural y atrasada, muy influenciada por el estamento religioso, que ni entendía ni compartía los principios y valores implantados por la Carta Magna. Pero, una vez más, será el contexto internacional el que marque el futuro del país. En este caso se trataría de la Guerra Fría. Afganistán había tratado siempre de mantenerse neutral, tanto en las dos guerras mundiales, como durante el enfrentamiento EEUU-URSS, manteniendo en este caso un equilibrio que le permitía recibir ayuda financiera de ambas partes. Sin embargo, el escaso apoyo de EEUU a las reivindicaciones afganas sobre las tierras pastunes en territorio de Paquistán, aliado preferente de EEUU, acabaron por arrojar al presidente Daud en brazos de la Unión Soviética¹⁵⁸.

El presidente Daud, ferviente nacionalista y obsesionado con la reunificación de las tierras pastunes, acabaría por dar un golpe de Estado (1973) e instaurar la República de Afganistán. Conseguido el poder, Daud se lanzó a poner en práctica una agenda sinceramente modernizadora, combinando una actitud dictatorial con sus opositores, con una postura pragmática a la hora de poner en práctica reformas como la agraria, tratando de evitar que un ritmo demasiado vigoroso generara rechazo en una sociedad profundamente conservadora.

El posterior distanciamiento de Daud respecto a Moscú, propiciado también por la cuestión de *Pastunistán*, acabó por provocar la *Revolución Saur*, un nuevo golpe de estado, esta vez comunista¹⁵⁹. Los comunistas eran conscientes de que encabezaban una revolución en la que no participaban ni los obreros, ni los campesinos y a la que solo una minoría urbana apoyaba¹⁶⁰. Ante lo débil de su apoyo social y temerosos de que las fuerzas contrarias a la revolución pudieran derrocarlos, se lanzaron a una intensa campaña de represión, acompañada de una serie de medidas que debían ganarles el apoyo popular. Las más ambiciosas fueron la reforma agraria y la campaña de alfabetización. En ambos casos, lo drástico de las medidas, unido al modo en que fueron impuestas y a la represión que las acompañaba, generó una creciente oposición entre la población, sobre todo en las zonas rurales¹⁶¹. Solo algunos grupos de las clases medias urbanas y los campesinos que habían recibido tierras gracias a la reforma agraria apoyaban al gobierno de Kabul. El resto, agrupado según líneas tribales y étnicas, se preparó para la resistencia con el apoyo inmediato de Paquistán. El resultado de estas tensiones fue una guerra civil

¹⁵⁸ TANNER, *op. cit.* p. 225 y ss.

¹⁵⁹ La denominada Revolución Saur fue en realidad un golpe militar sin ninguna participación popular.

¹⁶⁰ HUGHES, *op. cit.* p. 30.

¹⁶¹ "Estas reformas golpearon el corazón de la estructura socioeconómica de la sociedad rural de Afganistán; de hecho, el modo súbito y generalizado en el que fueron impuestas, sin programas piloto preliminares, sugiere que era esa precisamente su finalidad." (GOODSON. Citado por TANNER, *op. cit.* p. 231).

que acabó por propiciar la intervención de la Unión Soviética en apoyo de un gobierno comunista incapaz de imponerse a la insurgencia¹⁶².

Entre los efectos inmediatos de la guerra civil que se desató entre comunistas y *muyahidines* fue un éxodo masivo de población hacia Irán y, sobre todo, Paquistán¹⁶³. La presencia de campos de entrenamiento y de refugiados en su territorio proporcionó a Paquistán la oportunidad de jugar un papel fundamental en el apoyo a los *muyahidines*¹⁶⁴. Aunque la mayoría de los fondos con que se nutría a éstos procedían de la CIA, era el ISI, los servicios secretos paquistaníes, quien los distribuía, como repartía también la ayuda procedente de Arabia Saudí, China y Egipto. Nadie controlaba la política seguida por el ISI en el uso de estos fondos, lo cual le proporcionó un poder enorme a la hora de manipular a su antojo a los grupos *muyahidines*. La política paquistaní se orientó a marginar a los grupos más moderados o no pastunes, apoyando sólo a los grupos pastunes más radicales desde el punto de vista religioso, tratando de evitar así un futuro Afganistán aliado de la India¹⁶⁵.

Los intentos por parte del gobierno de Nayibulá de moderar la agenda comunista, para ganarse el apoyo de la población no comunista, llegaron demasiado tarde¹⁶⁶. La espiral de odio y violencia, unida al sentimiento nacionalista desatado por la presencia de las

¹⁶² La invasión soviética de Afganistán fue rápida y sencilla. El control de los principales centros urbanos y de las líneas de comunicación más importantes se garantizó desde el primer momento, pero los soviéticos fallaron a la hora de controlar el medio rural. Algunos factores ayudaron al fracaso que a la larga constituiría esta invasión. Por una parte, la entrada de un ejército extranjero hizo que gran parte del ejército afgano se desintegrara y pasara a engrosar la resistencia. Por otra, la invasión se llevó a cabo, principalmente, por unidades de reserva de las repúblicas centroasiáticas, los que supuso un error por tres causas. Primero, por el odio ancestral que los pastunes sentían hacia tayikos, uzbekos y turcomanos, que constituían el grueso del ejército soviético, lo que exacerbó el odio hacia los invasores. Segundo, por la gran cantidad de descendientes de exiliados de esas regiones asentados en el norte de Afganistán huyendo de las purgas comunistas de los años 20 y 30. Su feroz anticomunismo y sus vínculos familiares con los invasores no ayudarían a la pacificación de la zona. Tercero, por el predominio de los musulmanes entre los invasores, que provocó serias fisuras en el ejército rojo (TANNER, *op. cit.* pp. 233 y ss y p. 244).

¹⁶³ Se calcula que el número de refugiados afganos en Paquistán rondaba entonces los tres millones. La mayoría de ellos vivía en campamentos situados cerca de la frontera, donde recibían ayuda procedente de países como EEUU o Arabia Saudí y organizaciones como ACNUR (RUIZ, H. *Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001*. <https://www.fmreview.org/september-11th-has-anything-changed/ruiz>). La política de tierra quemada seguida por el ejército rojo, destinada destruir cualquier posible fuente de aprovisionamiento de la guerrilla destruyendo cultivos, pozos, aldeas,... fue de tal magnitud que DUPREE llegó a definirlo como *genocidio migratorio* ya que forzó al exilio a comunidades enteras, privadas de sus medios de subsistencia (TANNER, *op. cit.* p. 255). Un análisis más amplio de la política seguida por Paquistán: ISSA, S, DESMOND, G. y ROSS-SHERIFF F. "Pakistan. Refugee History and Policies of Pakistan: An Afghan Case Study" en UMA A. SEGAL, D. y ELLIOT, N. S. (Ed). *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends*. Oxford University Press. 2010. p. 171 y ss. <https://oxford.university-pressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780195388138.001.0001/acprof-9780195388138-chapter-12>

¹⁶⁴ Irán, en condiciones normales, debería haber jugado un papel protagonista en el apoyo a los *muyahidines*, pero, tras alejarse de Occidente tras la revolución de 1979, en 1980 sufrió el ataque de Irak, embarcándose en una guerra larga y costosa que absorbió todas sus energías. A pesar de ello, proporcionó ayuda a los hazaras, de credo chiíta, alzados contra los soviéticos desde Ghor, en el corazón del Hindu Kush, un territorio que el ejército rojo sólo podía atacar desde el aire (TANNER, *op. cit.* p. 251).

¹⁶⁵ La política de Paquistán en todo momento se ha visto condicionada por el temor a un Afganistán aliado de su enemigo natural: la India (RASANAYAGAM. *op. cit.* p. 102 y ss).

¹⁶⁶ Las instrucciones de Moscú a Nayibulá fueron claras: "Olvida el comunismo, abandona el socialismo, abraza el Islam y trabaja con las tribus." (COWPER-COLES. *op. cit.* p. 56).

fuerzas soviéticas, hicieron inútiles todos sus intentos aperturistas. La guerra continuó. Finalmente, el ejército soviético abandonó Afganistán, consciente de la inutilidad del esfuerzo. Contra todo pronóstico, el gobierno comunista afgano consiguió mantenerse en el poder mientras Moscú mantuvo la ayuda económica. Sólo el cese de esta ayuda acabó con cualquier posibilidad de resistencia comunista¹⁶⁷.

A la caída del régimen comunista siguió una época caracterizada por la desaparición del Estado. El gobierno fue reemplazado por señores de la guerra que controlaban diversas porciones del país. La administración civil desapareció y las fuerzas armadas fueron sustituidas por milicias tribales agrupadas bajo criterios étnicos. EEUU deja de prestar atención a un país que había perdido su interés estratégico tras la retirada soviética y la URSS acepta el nuevo *status quo* surgido de su retirada. Desde EEUU se había preparado un gobierno interino que debía tomar las riendas de la situación, pero los enfrentamientos entre las distintas facciones *muyahidines* hicieron imposible cualquier forma de gobierno. Como empezaba a sospecharse en la CIA, se había creado un monstruo que sería difícil de controlar.¹⁶⁸ El país se sumió en la anarquía y en una guerra civil interminable con bandos cambiantes y definidos por criterios étnicos, no políticos¹⁶⁹.

El resultado final de este conflicto fue la aparición de un grupo que, desde el sur pastún y con apoyo paquistaní, fue ganando terreno hasta hacerse con el control de casi todo el país. Su principal fuente de apoyo entre los afganos fue su capacidad para impartir justicia de forma rápida, poniendo freno a los desmanes de los señores de la guerra¹⁷⁰. Lo que supuso para Afganistán el régimen de los Talibán es sobradamente conocido; como lo es el efecto que tuvo su apoyo a Bin Laden, incluso después de los atentados del 11-S.

1.2. La realidad cultural

Entre los aspectos más importantes de cualquier sociedad está su cultura. Hoy, gracias a experiencias como las de Afganistán, hay mayor conciencia que nunca de la relevancia que la cultura de una comunidad tiene a la hora de condicionar la respuesta de los individuos ante cualquier vector de cambio. Ignorarlo ha impedido a los actores de la comunidad internacional, en muchas ocasiones, hacer previsiones acertadas sobre los efec-

¹⁶⁷ El fin de su régimen no se produjo por la salida de las tropas soviéticas, sino por la decisión de Yeltsin de cerrar el grifo de la ayuda económica. En los últimos 250 años, ningún gobierno afgano ha sobrevivido sin una masiva ayuda económica del exterior. COWPER-COLES, *op. cit.* p. 56

¹⁶⁸ TANNER, *op. cit.* p. 273-274.

¹⁶⁹ Para un análisis detallado de esta época: RASHID. 2008. *op. cit.*

¹⁷⁰ Sobre el nacimiento y expansión de los Talibán: RASHID, *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. Tauris 2009.

tos que sus acciones podrían tener sobre el terreno, porque partían de la ignorancia sobre la percepción que la población local tendría de esas acciones¹⁷¹.

El concepto de *Conciencia Intercultural* ha nacido a remolque de esta realidad, para poner de manifiesto la necesidad que cualquier actor internacional tiene de conocer la realidad cultural sobre la que va a actuar¹⁷². El conocimiento de la realidad cultural no se limita a una mera recopilación de costumbres y creencias. No es una labor meramente erudita o retórica. Es una exigencia operativa que puede determinar el éxito o fracaso de las actuaciones acometidas en entornos culturales diferentes al propio¹⁷³.

De una manera simple, cabe definir la cultura como la forma que una determinada sociedad tiene de afrontar la vida, el mundo que le rodea. Este concepto incluye aspectos tan variados como modales, modo de vestir, lengua, religión, ritos y normas de conducta. Debemos al antropólogo británico Edward Burnett Taylor la primera definición científica de cultura: "Conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbres y cualquier otra capacidad y hábitos adquiridos por los seres humanos como miembros de la sociedad"¹⁷⁴.

Macionis define la cultura como las creencias, los valores, el comportamiento y los objetos materiales de un pueblo en particular¹⁷⁵. De un modo más complejo, pero también más sugerente, Hofstede define el concepto de cultura estableciendo una analogía con el *software* de un ordenador. Según esta analogía, la cultura sería la programación colecti-

¹⁷¹ Es interesante el comentario de Berenguer sobre las consecuencias del desconocimiento que Occidente tenía de la realidad afgana la iniciar su intervención en 2001: "Uno de los principales problemas detectados durante el análisis de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán, ha sido la falta de comprensión de la complicada sociología política afgana. Esto ha provocado que muchos de los países participantes en la tarea de reconstrucción del fallido Estado afgano hayan optado por una clara actuación en el campo de la cooperación y desarrollo de infraestructuras, junto a la necesaria acción militar que lo permitiese en su área de responsabilidad, pero sin llegar a implicarse en el sector de la gobernanza ante lo que a primera vista parecía una tarea imposible." (BERENGUER LÓPEZ, Francisco. *La polarización de la sociedad afgana y su fracaso democrático (1773-2001)*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2017, p. 2.. <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-polarización-pol%C3%ADtica-de-la-sociedad-afgana-y-su-fracaso-democrático-1973-2001>).

¹⁷² Sobre este tema: PÉREZ VILLALOBOS, C y TRUJILLO, H. (Coord.). *La conciencia intercultural (Cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos*. Universidad de Granada. 2013. <http://cemixugrma.doc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/9laconcienciaintercultural/>!. También ALBRO, R e IVEY, B. *Cultural Awareness in the Military: Developments and Implications for Future Humanitarian Cooperation*. Palgrave Macmillan. 2014.

¹⁷³ FERNANDEZ ALFARO, J. A. "Importancia de la conciencia intercultural para las Fuerzas Armadas", en PÉREZ VILLALOBOS y TRUJILLO, *loc. cit.* pp. 29-43

¹⁷⁴ TAYLOR, *Primitive Culture*. Citado por YALCINKAYA H. y ÖZER, Y. *Another lesson learned in Afghanistan: the concept of cultural intelligence*. International Peacekeeping Vol. 24, Iss. 3, 2017. https://www.researchgate.net/publication/309450540_Another_lesson_learned_in_Afghanistan_the_concept_of_cultural_intelligence. Una definición más amplia enumera las características definitorias de la cultura: Aprendida, compartida, dinámica, transmitida, representativa, simbólica, dependiente del entorno, estructurada, considerada como normal por los propios, que no son conscientes de sus propios rasgos culturales, salvo por comparación con otros grupos culturales (DURÁN CÉNIT, M y ÁVALOS MÉNDEZ, A. *Culturas cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano*. Biblioteca Conde de Tendilla. Universidad de Granada. 2013. p. 25-27. <https://cemixugrma.doc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/13culturas cruzadas en conflicto/>!).

¹⁷⁵ Citado por ENTEZAR, E. M. *Afghanistan 101. Understanding Afghan Culture*. Xlibris Corporation. 2007, p.19.

va de la mente que distingue a los miembros de un grupo humano. De la misma manera que los programas de un ordenador condicionan su respuesta a determinadas acciones provenientes del exterior, la cultura condiciona nuestra respuesta a los estímulos del medio ambiente; actúa como un programa que determina respuestas ante estímulos determinados. Dicho de otra forma, la cultura *programa* nuestro cerebro. Ese programa, al que se podría definir como pautas culturales, es análogo para los miembros de una misma sociedad, lo que explica que, colectivamente, su respuesta sea diferenciable de la que tendrían otros grupos culturales ante un estímulo externo análogo¹⁷⁶.

Como quiera que sea definida, es importante ser conscientes de que, para entender la conducta de los individuos y sociedades, es fundamental conocer tanto el entorno en que se desenvuelven como su cultura. El conocimiento de los patrones culturales básicos permite hacer ciertas previsiones sobre cómo va a reaccionar un individuo ante una situación determinada. A la hora de acercarse a una cultura diferente, lo importante no es conocer las manifestaciones externas de su cultura, lo realmente importante es llegar a conocer los motivos por los que esas manifestaciones se producen. Solo así se podrá llegar a predecir la conducta de las personas y valorar las reacciones que nuestros actos pueden provocar en persona con mentalidades diferentes a la nuestra.

A la hora de analizar una cultura, hay cuatro factores básicos: tolerancia ante la desigualdad, temor a lo desconocido, individualismo y masculinidad. Todos ellos son factores culturales existentes en toda sociedad, pero que se manifiestan de manera diferente en cada una, proporcionándole su singularidad¹⁷⁷.

1.2.1. Tolerancia hacia la desigualdad.

Frente a un Occidente poco tolerante ante las desigualdades sociales, en Afganistán, la tolerancia hacia estas diferencias es mucho mayor y se manifiesta en todas las facetas de la vida. Esta aceptación de la desigualdad conlleva una paralela aceptación de las relaciones de poder establecidas y una cierta tendencia a la sumisión. En el trabajo, los empleados de cualquier clase tienden a evitar discrepancias con sus superiores, mientras éstos acostumbran a tomar decisiones unilateralmente y de modo paternalista. El mismo patrón se aplica en la escuela, en la administración o en el hogar, donde la autoridad del cabeza de familia es indiscutida. Una característica asociada a la tolerancia a la desigualdad es el ejercicio coercitivo de la misma. La autoridad, en Afganistán, se impone con frecuencia mediante la fuerza y la intimidación. Poder y derecho van normalmente de la mano: quien tiene el poder, tiene el derecho. Otras consecuencias son un marcado respeto a los mayores, cuya opinión es siempre muy tenida en cuenta, así como el poco peso que el mérito tiene en la promoción social¹⁷⁸.

En el seno familiar, el padre representa la autoridad absoluta e indiscutible. Sus ideas deben ser obedecidas y respetadas y él es responsable de tomar decisiones que afectan a

¹⁷⁶ HOFSTEDE, G. y HOFSTEDE, J. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. 3ª Ed., McGraw-Hill. USA, 2010, p. 21.

¹⁷⁷ ENTEZAR, *op. cit.* pp. 25 y ss. Trujillo enumera hasta 13 factores diferenciadores, pero los cuatro analizados a continuación son suficientes para hacer una clara diferenciación entre culturas. PEREZ VILLALOBOS y TRUJILLO, *op. cit.* p. 93-99.

¹⁷⁸ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 115.

todos los miembros de la familia, como matrimonio, educación, economía familiar, entre otros. La desobediencia en el ámbito familiar se traduce en castigos, que pueden ser muy severos, ya que en principio no hay límite a la autoridad del cabeza de familia. El castigo mayor es la expulsión del núcleo familiar, lo que, en el caso de las esposas, se traduce en el divorcio. Para la mujer, la consecuencia es clara, en el seno familiar siempre estará sometida a un hombre: padre, marido, o hermano. Siempre habrá un varón al que deberá respeto y obediencia absolutos, que estará socialmente legitimado para imponer su voluntad por medios coercitivos y cuya valoración social depende, en gran medida, de su capacidad para imponer su autoridad sobre ella. Pocas cosas le harán sufrir más a un cabeza de familia que la vergüenza de demostrar ante los demás que no es capaz de imponer su autoridad.

1.2.2. Actitud ante lo desconocido

La sociedad afgana se encuentra, según los análisis más reconocidos, entre las sociedades menos tolerantes ante la incertidumbre, lo que se traduce en el rechazo instintivo al cambio, sea del tipo que sea, y la tendencia a someterse a la autoridad aun cuando no exista coerción¹⁷⁹. Inmovilismo y sometimiento son factores que, al reducir la incertidumbre, contribuyen a incrementar la sensación de seguridad¹⁸⁰.

Pero la realidad es que, a pesar de ello, la incertidumbre está muy presente en la vida cotidiana de los afganos. Ni el derecho, ni la ciencia son capaces de dar respuesta satisfactoria a las incertidumbres a las que les enfrenta la vida, lo que ayuda a explicar el peso tan grande que la religión tiene en la vida del afgano medio¹⁸¹: A Dios rezará para que sanen sus hijos y lleguen las lluvias y a Dios pedirá el castigo de quienes obren de forma injusta. A falta de médicos, predicciones meteorológicas y una justicia operativa, la religión actúa como sucedáneo. La confianza de los afganos en Dios se basa en tres presunciones básicas. La primera es que esta vida es un período de prueba para la vida eterna, que es la que realmente importa. La segunda premisa es que nada ocurre contra la voluntad de Dios, de forma que las adversidades deben aceptarse como manifestaciones de Su Voluntad. La tercera certidumbre que aporta la religión es la de la absoluta justicia de Dios, que acaba castigando al que obra de forma injusta y premiando al justo,

¹⁷⁹ El temor hacia lo desconocido es un problema que ha preocupado a los hombres desde los albores de la historia. Estos temores están originados por la incertidumbre ante los fenómenos de la naturaleza, la amenaza que pueden suponer otros hombres y la falta de explicaciones ante las realidades sobrenaturales. En las sociedades menos desarrolladas, el hombre ha vivido siempre temeroso de la naturaleza, de las agresiones de otros grupos humanos y de todo aquello que se escapaba a su capacidad de raciocinio. Una de las características de las sociedades desarrolladas es la superación de muchos de estos temores. Los temores originados por los fenómenos de la naturaleza se han reducido recurriendo a la ciencia (Gracias a ella es posible predecir el tiempo, curar las enfermedades o saber qué está sucediendo a miles de kilómetros); a los temores que produce la presencia de otros seres humanos se ha respondido utilizando el derecho, que introduce un factor de predictibilidad en la actuación de los demás. La religión ha quedado para encontrar respuesta a lo sobrenatural, particularmente a la muerte y al más allá. En sociedades como la afgana, poco desarrolladas tecnológicamente y en las que la ley cede ante el poder, ni la ciencia, ni el derecho son de gran ayuda ante todos esos temores e incertidumbres, por lo que la religión adopta un papel mucho más relevante (RUIZ ARÉVALO. 2014. *op. cit.* p. 117 y ss).

¹⁸⁰ PEREZ VILLALOBOS y TRUJILLO, *op. cit.* p. 95.

¹⁸¹ Sobre el fatalismo en la religión islámica véase RINGGREN, H. *Islamic Fatalism*. Universidad de Uppsala. 1955.

incluso en esta vida. Una religiosidad así entendida ayuda a sobrellevar las injusticias de esta vida, aunque conduzca a un cierto fatalismo, muy presente entre los afganos¹⁸².

1.2.3. Colectivismo frente a individualismo.

El colectivismo, como característica contrapuesta al individualismo, es otra de las características que definen a la sociedad afgana y que suele estar presente en las sociedades con una alta tolerancia hacia la desigualdad. En Afganistán, de manera inequívoca, los intereses individuales están subordinados a los del grupo. Las decisiones más importantes en la vida de un afgano, no son adoptadas por él mismo, sino por la familia, que es la que decidirá sobre estudios, matrimonio, adscripción política, trabajo, etc. El individuo, en esta sociedad, renuncia a la capacidad de decidir a cambio de obtener la protección que le proporciona el grupo. Como consecuencia de ello, la responsabilidad por los actos de los individuos, trasciende a éstos, haciéndose extensiva a las familias.¹⁸³ Así, si un afgano comete un crimen y huye, no será raro que la policía detenga a algún miembro de la familia para forzar así su entrega. De la misma forma, una acción inmoral de un individuo, mancha el honor de toda la familia.

Esta actitud colectivista o gregaria tiene efectos muy importantes en la sociedad afgana: conduce a una muy escasa movilidad geográfica y laboral, desincentiva la iniciativa individual y, en definitiva, frena el desarrollo socioeconómico, basado en última instancia en la iniciativa individual¹⁸⁴.

1.3. El factor religioso

Todos los factores anteriores, ajenos y anteriores a la religión, condicionan enormemente la forma de ser y pensar de los afganos y tienen un peso suficientemente importante como para hacer dudar de la idea, muy extendida en Occidente, de que es la religión musulmana la que conforma de manera casi exclusiva la cultura afgana. El Islam tiene un peso importante, no cabe duda de ello, pero está muy lejos de tener el factor determinante que normalmente se le atribuye¹⁸⁵. Para comprender los valores predominantes en la sociedad afgana es absolutamente necesario valorar el peso relativo de cultura y religión.

Lo cual no impide reconocer que no es posible entender Afganistán sin entender qué es el Islam y cómo lo entienden los afganos. El Islam está tan profundamente arraigado en la sociedad afgana, que puede decirse que es el principal de los factores que la moldean. Más aún, para muchos el Islam es el único factor que puede mantener unido un país

¹⁸² ENTEZAR, *op. cit.* p. 48 y ss.

¹⁸³ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 120-121.

¹⁸⁴ Esta supremacía de lo colectivo sobre lo individual, que no es privativa de Afganistán, sino que puede encontrarse en gran parte de África y Asia, ha llevado a algunos juristas a poner en duda la validez universal de los Derechos Humanos, tal y como aparecen recogidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Según ellos, la lista de derechos reconocidos en esta declaración obedece a una cultura determinada, la Occidental, marcadamente individualista. Una declaración redactada, por ejemplo, en África, donde lo individual cede ante lo colectivo, sería sensiblemente diferente (RUIZ ARÉVALO (2015-2), *op cit.* p. 6).

¹⁸⁵ COBURN (2013). *Informal justice and the international community in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. 2013. p. 15. <https://www.usip.org/publications/2013/04/informal-justice-and-international-community-afghanistan>

como Afganistán, dividido en etnias y tribus y con una escasa tradición como Estado. El Islam es una realidad que ha homogeneizado durante siglos a una gran comunidad de creyentes, la *Umma*. Sin embargo, no debe concluirse que es absolutamente homogéneo en todas partes y en todos los tiempos; ni siquiera lo es en un momento y lugar determinados para todos los creyentes¹⁸⁶.

Aunque la interrelación entre religión y política la inauguró el propio Mahoma y ha sido una constante en el mundo musulmán, hay actualmente una reivindicación sin precedentes de esa vinculación y del sometimiento de lo político a lo religioso, que es el factor que define más claramente al islamismo político¹⁸⁷. Tanto Egipto como lo que más tarde llegó a ser Paquistán, los dos países que más han influido en el Islam afgano, estuvieron expuestos intensamente a las influencias occidentales antes de la aparición del islamismo¹⁸⁸. Ambos países adoptaron modelos occidentales de desarrollo político, jurídico, social y económico y en ambos casos el islamismo fue una reacción a la crisis cultural provocada por la exposición a Occidente, a la vez que una respuesta a la crisis del nacionalismo, que fue la primera respuesta del mundo musulmán a la creciente injerencia occidental¹⁸⁹.

Afganistán nunca ha sido colonia o protectorado, ni ha estado expuesto a una intensa interacción con el mundo occidental como lo han estado Egipto o Paquistán. Hasta la invasión soviética de 1979, el Islam en Afganistán no se sintió amenazado desde el exterior, lo que diferenció claramente al movimiento islamista afgano respecto a los de otras partes del mundo musulmán. Es precisamente por ello que el movimiento islamista surge en el ámbito donde la occidentalización era más generalizada y se hacía necesario defender el Islam frente a influencias externas: la Universidad de Kabul. El tratarse de un escenario aislado de la confrontación entre Oriente y Occidente explica también por

¹⁸⁶ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 188.

¹⁸⁷ Afganistán, como el resto del mundo islámico, ha vivido en las últimas décadas un cierto renacimiento del Islam, lo que no significa que los musulmanes sean hoy más religiosos que antes; no hay evidencias de que se haya producido un incremento en la religiosidad de los individuos. Tal renacimiento significa más bien una nueva incursión del Islam en el ámbito de la política y la vida social, con una fuerza y una militancia que no había demostrado desde hace mucho tiempo.

¹⁸⁸ BOCHGREVINK, K y HARPVIKEN, B. *Afghanistan's religious landscape: politicising the sacred*. Norwegian Peacebuilding Centre. Marzo, 2010. p. 4. <https://noref.no/eng/Publications/Noref-Policy-Briefs/Afghanistan-s-religious-landscape-politicising-the-sacred>

¹⁸⁹ Esta tesis, ampliamente aceptada, es explicada y puesta en entredicho, a través de un interesante trabajo de campo realizado en Egipto por JAMAL, A., MASOUD, T y NUGENT, E. *Islamism and the Problem of Western Hegemony: Experimental Evidence from Egypt*. Universidad de Princeton. 2014. <https://pdfs.semanticscholar.org/3db5/8f9501708b8fa33cafcc7c1caa403a809d58.pdf?ga=2.10514868.1691188439.1602413884-1216978135.1602413884>

qué el islamismo en Afganistán no se desarrolló como un movimiento de masas, tal y como acabaría ocurriendo en Egipto, por ejemplo¹⁹⁰.

Por todo ello, en Afganistán el movimiento islamista fue incapaz inicialmente de movilizar un apoyo popular significativo¹⁹¹. Esta realidad cambió en 1978, justo antes de la invasión soviética, cuando gran parte de la población sintió sus creencias más profundas amenazadas por las reformas iniciadas por el gobierno marxista cuando, por primera vez, las zonas rurales que contenían a la mayoría de la población afgana entraron en contacto con ideologías extranjeras¹⁹².

La afgana es una sociedad altamente segmentada, dividida por líneas étnicas y tribales, pero al mismo tiempo, es una sociedad compuesta casi exclusivamente por musulmanes. Cuando el Islam es amenazado, los afganos de todos los grupos étnicos reconocen la necesidad de unirse para defender la comunidad de los creyentes contra el infiel. Invocar la *yihad* para hacer frente a la amenaza, implica conferir una mayor autoridad a las figuras religiosas a expensas del *kan*, el líder tradicional de las comunidades rurales y propietario de la tierra, cuya autoridad es secular.

Invocar la *yihad* supone contraponer la solidaridad musulmana con la solidaridad tribal. El hecho de que el enemigo pase de ser un rival político a ser un enemigo religioso tiene consecuencias importantes en cuanto a quién está legitimado para liderar la respuesta. Este cambio de legitimidad explica la ausencia de *kanes* a la cabeza de los grupos *muyahidines*. Históricamente, una amenaza externa proporciona al elemento religioso supremacía sobre la solidaridad tribal, pero sólo de manera temporal; a la larga la sociedad tradicional y su liderazgo reaparecen en un proceso que se ha reiterado a lo largo del tiempo. Las estructuras sociales se subordinan a la religión por un tiempo, para reasumir su papel posteriormente¹⁹³.

¹⁹⁰ En Afganistán, donde el desarrollo social y económico era considerablemente más lento que en los países vecinos y la polarización cultural, por lo tanto, menos pronunciada, el movimiento de renacimiento islámico sólo arraigó en una élite de jóvenes urbanos formados y muy politizados, no en las masas. Además, los afganos se veían a sí mismos como musulmanes ejemplares, no afectados por la corrupción de Occidente, por lo que la apelación a la re-islamización apenas tuvo eco entre ellos. Por último, en Afganistán no había habido una emigración masiva del campo a las ciudades que hubiera creado la masa de jóvenes pobres y desarraigados que fue la base del islamismo en otros países que sí sufrieron ese proceso. (ROY (1984). *The origins of the Islamist movement in Afghanistan*. Central Asian Survey Vol. 3, nº 2. p. 117-127). Para un análisis sobre el islamismo en Afganistán y Paquistán: MUFTI, M. *Religion and Militancy in Pakistan and Afghanistan*. Center for Strategic and International Studies. Junio, 2011. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120628_Mufti_ReligionMilitancy_Web.pdf.

¹⁹¹ RASHID (2009), *op. cit.* p. 85.

¹⁹² Lo que realmente convulsionó a la población fueron las altas dosis de propaganda marxista, combinadas con la actuación carente de tacto, confusa y arbitraria de los nuevos e inexpertos funcionarios desplazados desde Kabul para imponer dichos cambios a un medio rural que ni conocían ni comprendían. La confrontación directa con las sensibilidades rurales fue la causa de una primera revuelta en Nuristán, a la que siguieron otras en las zonas pastunes. A la larga, todo ello acabaría provocando la invasión soviética de diciembre de 1979, que significó el momento decisivo para los islamistas afganos. En el exilio en Paquistán desde 1975, organizaron grupos de *muyahidines* para canalizar la resistencia a la invasión y su llamada a la *yihad* desempeñó un papel clave a la hora de ganar el apoyo popular. En ausencia de esta confrontación, es poco probable que el movimiento islamista hubiera sido capaz de incrementar su influencia en la sociedad afgana (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 202.

¹⁹³ ROY (1990). *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge University Press. 2º Ed. 1990. pp. 61 y ss.

El problema al que se asiste en Afganistán, y en el mundo musulmán en general, radica en que el sentimiento de amenaza se ha enquistado, forma parte de la realidad cotidiana de los musulmanes, lo que debilita a los poderes seculares tradicionales frente a los elementos religiosos. Embarcados en una *yihad* permanente, los líderes religiosos se han perpetuado en la dirección efectiva del grupo, desplazando *sine die* a sus líderes naturales¹⁹⁴.

En este contexto, la naturaleza de la relación entre los islamistas y los *ulemas* no consiste en la alianza automática que podría esperarse, dado que los *ulemas* también apoyan la aplicación de la *sharía*, no compiten por el poder político y una alianza con ellos supondría para los islamistas un impulso en su camino hacia el poder. Estas coincidencias provocaron, en algunos casos, el acercamiento entre clérigos e islamistas. Sin embargo, para los islamistas más revolucionarios, los *ulemas* estaban demasiado cerca del poder establecido como para poder considerarles como sus aliados. Por otra parte, éstos tenían su propio punto de vista respecto a los islamistas y, aunque no faltaron casos de *ulemas* que abrazaron su causa, la mayoría no se sintió atraída por el creciente radicalismo del movimiento islamista y se mantuvo a distancia. También entre los sufíes afganos el apoyo a los islamistas fue la excepción. La actitud de los islamistas hacia los sufíes, por su parte, tampoco era homogénea, aunque en su mayor parte condenaron el sufismo como una mala interpretación del Islam¹⁹⁵.

Aunque las estructuras tradicionales y las raíces preislámicas de la sociedad afgana no han desaparecido completamente, la lucha contra los soviéticos cambió de manera sustancial la realidad social del país. La guerra llevó a muchos afganos a campamentos de refugiados, sobre todo en Paquistán, donde se produjo un proceso paralelo de desvinculación de sus raíces tradicionales y de islamización¹⁹⁶. En general, la *yihad* afgana ha implicado la destrucción de las viejas élites y el desarrollo de nuevas élites políticas basadas en un papel destacado de los jóvenes y de los ideólogos islamistas. La guerra, prolongada mucho después de la retirada soviética, mantuvo a las nuevas élites que se habían desarrollado como resultado de la *yihad*. Los numerosos afganos nacidos en Paquistán, que habían asistido a las madrazas Deobandi dirigidas por los islamistas, constituyeron su fuente principal de reclutamiento y la de los talibán.

Después de que los soviéticos se retiraran de Afganistán, los *muyahidines* intentaron formar un Estado islámico liderado por Rabbani. La intensa guerra civil que se desarrolló entre 1992 y 1995 entre las distintas facciones echó por tierra la esperanza de que la derrota de los comunistas diera paso al nacimiento de tal Estado. Sin embargo, a pesar

¹⁹⁴ Este ha sido uno de los factores que condujeron al debilitamiento de las estructuras tradicionales, que fue aprovechada por los talibán, que lograron fácilmente ocupar el hueco dejado por los líderes tradicionales (RASHID. 2009. p. 97).

¹⁹⁵ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 203-204.

¹⁹⁶ El exilio coincidió con un momento en que, bajo el mandato de Zia ul-Haq, Paquistán se «reislamizaba» y en los campos de refugiados los islamistas, apoyados por Paquistán, capitalizaban tanto la resistencia frente a los soviéticos como la formación de las nuevas generaciones de afganos, cuya evolución política se ha visto radicalmente afectada por esta realidad (AKBAR, M. *Islamisation in Afghanistan and Afghan Jihad: A critical appraisal*. Universidad de Punyab. pp. 83 y ss. <https://iri.aiou.edu.pk/indexing/wp-content/uploads/2017/07/7-Muqarrab-Akbar-C-o-Abdul-Quddos-Afghan-Jihad-1.pdf>). En la misma línea: COLLINS, J. *Understanding War in Afghanistan*. National Defense University Press. 2011, pp. 21 y ss. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/understanding-war-in-afghan.pdf>

de este fracaso y del triste recuerdo del Estado islámico establecido por los talibán, la idea de que la solución a los problemas de Afganistán pasa por el establecimiento de un Estado islámico está en la mente de muchos afganos¹⁹⁷.

Aunque los talibán formaron un movimiento con claras raíces religiosas, empeñado en unificar y purificar Afganistán apelando a sus raíces islámicas, es importante señalar que los islamistas y los talibán difieren en aspectos importantes. Los islamistas trataron de imponer un cambio radical en la estructura social tradicional a través de la revolución desde arriba. Los talibán, por su parte, aparecen como un movimiento reformista puro, ajeno a islamistas, sufíes o tradicionalistas, cuyo objetivo era transformar el Estado mediante una revolución popular, alejada de los poderes tradicionales. Los talibán se opusieron a la estructura tribal y feudal y no permitieron que los jefes tradicionales ocuparan posiciones de liderazgo¹⁹⁸. Pero, fuera de disquisiciones más o menos teológicas, lo que mejor caracteriza a los talibán es indudablemente su intransigencia: hacia las mujeres, a las que niegan cualquier derecho frente a los islamistas que se manifiestan a favor de su derecho a la educación y a cierta participación en la vida social; hacia el sufismo y los chiítas; hacia cualquier forma de modernidad, incluso hacia aquéllas que los islamistas más radicales aceptan. La ideología talibán no tiene precedentes en la historia del Islam o de Afganistán y se puede decir que carece de sentido de lo histórico, mientras los islamistas se incluyen en una larga tradición histórica de debate y pensamiento académico que también se desarrolló en Afganistán¹⁹⁹.

Las estructuras tradicionales de poder se han visto gravemente dañadas por treinta años de guerra y las nuevas generaciones no guardan memoria de las antiguas estructuras sociales. En particular, la clase de los *kanes*, que representaba la autoridad paternalista vinculada con el gobierno central, se ha debilitado hasta casi desaparecer. Por otra parte, la exposición intensa al Islam fundamentalista se ha traducido en una pérdida de influencia del sufismo, una fuerza tradicionalmente moderadora que hacía hincapié en la *yihad* mayor, o esfuerzo espiritual, frente a la *yihad* menor, la materializada a través de la lucha²⁰⁰. La historia demuestra que los islamistas tienen éxito sólo cuando logra reunir una amplia base de apoyo popular. Hoy parecen ser los actores más poderosos en Afganistán, pero queda por ver si tendrán el poder suficiente para islamizar absolutamente las instituciones y la sociedad o si será posible mantener en el futuro un gobierno más o menos secular. Como la mayoría de los grupos revolucionarios, los islamistas obtienen su máximo apoyo cuando su ideología se expresa en términos morales, sin ofrecer una agenda política detallada. Cuando han tenido que gestionar aplicando políticas concretas, el resultado ha sido catastrófico y les ha generado el rechazo popular. Hoy,

¹⁹⁷ No en balde, el nombre oficial del país es *República Islámica de Afganistán*, guiño evidente a una corriente que se sabe muy fuerte y a la que conviene contentar.

¹⁹⁸ De hecho, el debilitamiento del liderazgo tradicional es uno de los factores que permitieron el desarrollo de los talibán. RASHID (2009), *op. cit.* p. 97.

¹⁹⁹ Para un análisis detallado de las diferencias entre la ideología talibán y la islamista: NAGAMINE, Y. *The Legitimization Strategy of the Taliban's Code of Conduct: Through the One-Way Mirror*. Palgrave Macmillan. 2015.

²⁰⁰ BRAHIMI, 2007. *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna, Austria, junio 2007, p. 17, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>

los islamistas afganos están formando alianzas que sugieren que están interesados en mantener la más absoluta ambigüedad en cuanto a su programa político. Con esta ambigüedad pretenden ampliar su base social, pero queda por ver si estas apelaciones a la moral serán suficientes para ganar el apoyo tanto de la juventud como de la clase media urbanizada que está volviendo a surgir en Afganistán y que recuerda con horror el régimen talibán.

1.4. El factor étnico Un grupo étnico es una formación basada en un nombre colectivo, unos mitos comunes, una historia compartida y una cultura propia, todo ello asociado con un territorio y un sentido de solidaridad. Estas son las características que permiten distinguir a un grupo étnico de otro. *Qawmparasti* es la palabra pasto que podríamos traducir como grupo étnico y hace referencia tanto al idioma como a la etnia²⁰¹.

La falta de censos fiables hace que no conozcamos con exactitud la población de Afganistán, que oscilarían entre los 29,2 millones de las autoridades afganas²⁰² y los 33,3 que sugiere la CIA.²⁰³ Esta población se halla dividida entre varios grupos étnicos perfectamente diferenciados, de los cuales los pastunes son el grupo más numeroso. Un dato muy a tener en cuenta es que los pastunes se asientan a ambos de lados de la frontera afgano-paquistaní, cuya legalidad en general no reconocen y que en la práctica tienden a ignorar. Tradicionalmente, este grupo ha dominado al resto de grupos étnicos, catorce en total, de los cuales los principales son tayikos, uzbekos y hazaras. Los dos primeros son también grupos transfronterizos, mientras los hazaras, habitantes del interior de Afganistán no mantienen este tipo de vínculos étnicos, aunque sí mantienen cierta vinculación con Irán por motivos religiosos: son chiítas, frente a la preponderancia absoluta del sunismo entre la casi totalidad del resto de grupos étnicos afganos, lo que les ha convertido en una minoría tradicionalmente despreciada. Junto a estos grandes grupos, hay grupos menores como nuristanis, baluchis, aymaqs, árabes, pashais o qizilbash, cada uno con su propia historia y hábitos culturales particulares.

Los pastunes, que suponen aproximadamente el 42% de la población, dominan Afganistán desde su nacimiento como Estado. Se trata de una etnia sólidamente estructurada a través de relaciones tribales, que tiene su propio idioma, el pasto, y una rica tradición cultural propia. La mayoría de los pastunes no vive en Afganistán sino en Paquistán, en las provincias fronterizas del Norte y Noroeste. Los pastunes de ambos lados de la frontera tienden a considerarse como un único pueblo, separado por una frontera artificial impuesta por los británicos, que no reconocen ni ellos, ni el gobierno de Afganistán, que sigue considerándola provisional, tal y como fue acordada en su momento. Aunque predominantemente pastunes, los kuchi constituyen un grupo perfectamente individualizado, caracterizado por su naturaleza nómada y pastoril. Su población se estima en unos

²⁰¹ Sobre este tema: SIDDIQUE, A. *Afghanistan's Ethnic Divides*. CIDOB Policy Research Project. Enero, 2014. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/stap_rp/policy_research_papers/afghanistan_s_ethnic_divides. Véase también: RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 133 y ss.

²⁰² Datos de la Organización Central de Estadística del gobierno afgano. *Afghanistan at a Glance. 2015-16*. p. 1.

²⁰³ Datos recogidos en *The World fact Book*. Febrero, 2017. Disponible en la página web de la CIA. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>

dos millones y medio, lo que representa alrededor del 6% de la población total de Afganistán.

El segundo grupo étnico, numéricamente hablando, lo forman los tayikos, cuyo idioma, el dari, es de origen persa²⁰⁴; de hecho, los tayikos suelen mostrarse muy orgullosos de sus raíces persas. Son también el segundo grupo en cuanto a influencia política y social, tras los pastunes. Al igual que éstos, son mayoritariamente suníes, aunque hay entre ellos algunos grupos que profesan el credo chiita. Los tayikos son el grupo más urbanizado de todos y tradicionalmente han copado los puestos en la administración y el ejército, así como en el comercio. A día de hoy, el resto de grupos étnicos se queja de lo que considera una sobrerrepresentación de los tayikos en puestos clave de la administración y el ejército. Su alianza con EEUU para derrocar a los talibán está también en el origen de este hecho²⁰⁵.

Los hazara habitan el corazón de Afganistán, conocido por ello como Hazarajat. Su idioma es el Hazaragi y son el único grupo mayoritariamente chií del país. En parte por ello, han ocupado tradicionalmente los puestos más bajos en la escala social. Como los tayikos, los hazaras constituyen una minoría relativamente modernizada, culta y moderada, lo que favorece cierta sobrerrepresentación en el parlamento y otras instituciones. En el ámbito privado, los hazaras, incluidas muchas mujeres, están obteniendo un elevado número de titulaciones en tecnologías de la información, medicina y otras profesiones altamente cualificadas y se están convirtiendo en dominantes en muchos de estos sectores, los mejor remunerados de la economía afgana, lo que ha generado recelos entre otros grupos étnicos.

Los uzbekos representan aproximadamente el 8% de la población afgana. Son suníes y hablan su propio idioma, el uzbeko. Junto con los tayikos, dominan el norte del país. Debido a su origen turco, mantienen estrechas relaciones con Turquía. A pesar de las posibles coincidencias étnicas, los uzbekos no se consideran próximos a los hazaras a los que, como el resto de las etnias afganas, consideran un grupo inferior.

1.4.1. Tensiones interétnicas.

Los pastunes han sido la etnia dominante en Afganistán desde que éste aparece como realidad política en 1747²⁰⁶. Desde entonces, han utilizado todo tipo de estrategias para controlar al resto de etnias: asentamiento de nómadas pastunes en territorios de otras etnias; desplazamientos masivos de población; o ataques directos a comunidades de otras etnias²⁰⁷. Históricamente, en Afganistán la mayoría de los conflictos étnicos se han producido entre los pastunes y el resto de etnias, especialmente hazaras y tayikos. Las guerras civiles que han dominado la historia reciente de Afganistán han tenido un trasfondo étnico evidente. En ellas pueden considerarse cuatro actores principales (pastunes, tayikos, uzbekos y hazaras) que han ido cambiando alianzas, pero que se han mantenido prácticamente siempre, como grupos homogéneos.

²⁰⁴ El dari es la lengua de la política, la cultura y los negocios, incluso entre los pastunes.

²⁰⁵ Sobre el modo en que los tayikos utilizaron su alianza con EEUU tras el 11-S para conseguir esa sobrerrepresentación (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* pp. 19 y ss).

²⁰⁶ TANNER, *op. cit.* p. 123.

²⁰⁷ Especialmente activo en este sentido fue el *Emir de Hierro* (RASANAYAGAM, *op. cit.* pp. 11 y ss).

Tradicionalmente, los gobernantes (pastunes) de Afganistán se han apoyado en los grupos pastunes y utilizado a éstos frente a otros grupos étnicos para mantenerse en el poder. Hasta el golpe de estado comunista de 1978, la mayoría de los cuadros de mando del ejército, la policía y los servicios de inteligencia era pastún, mientras la mayoría de sus miembros era de otras etnias, entre otras razones porque muchas tribus pastunes estaban exentas del servicio militar²⁰⁸. Después de los pastunes, los tayikos eran el siguiente grupo en cuanto a número de oficiales; el resto de etnias era prácticamente inexistente en este gremio. En la administración, el mayor nivel cultural de los tayikos, su dominio del dari y su mayor presencia en las ciudades, les ha dado un peso en la administración muy superior al que les correspondería por su número.

Tanto en el ejército, como en la administración o en los partidos políticos, la etnia es un factor permanente de tensiones. Las lealtades étnicas han constituido siempre un problema en el seno de las fuerzas armadas afganas y lo siguen constituyendo con toda seguridad, aunque es difícil encontrar datos al respecto. Aún hoy en día, el reparto de ministerios y gobiernos provinciales debe hacerse teniendo en cuenta las etnias de los designados, para evitar desequilibrios indeseables. Lo habitual es que, una vez designado un ministro o gobernador, sus oficinas se cubran mayoritariamente con miembros de su etnia. En la misma línea, un ministerio cualquiera tenderá a beneficiar en su actuación las áreas en las que predomine la población de la correspondiente «etnia ministerial».

Lo relevante desde la perspectiva de este trabajo es la pervivencia de estas tensiones en al Afganistán actual y el efecto que tienen en el proceso de estabilización²⁰⁹.

1.4.2. Pastunización.

En Afganistán se hablan aproximadamente veinte lenguas, pero el pasto en el sur y el dari en el norte son las más importantes, aunque el dari ha sido y es la lengua en la que se entienden los afganos de diferente etnia. Intentando evitarlo, ha sido frecuente que los gobernantes pastunes hayan tratado de imponer el pasto como lengua dominante²¹⁰. Como parte de la misma campaña de «*Pastunización*», en los años 60 del siglo pasado se redibujaron las fronteras internas, con el propósito manifiesto de fortalecer a los pastunes frente al resto de etnias. Para ello se fraccionó el Hazarajat y se incrementó el número de provincias de mayoría Pastún. Partes del Hazarajat pasaron a formar parte de

²⁰⁸ Esta disparidad era buscada deliberadamente para evitar el riesgo de un golpe de estado: el hecho de que los mandos y las tropas pertenecieran a etnias diferentes hacía muy difícil una acción concertada, alejando de esta manera el riesgo de acciones sediciosas. Con la misma finalidad, los jefes de las grandes unidades eran de etnia diferente a la mayoría de sus oficiales y mandaban unidades en zonas en las que no predominaba su propia etnia.

²⁰⁹ Un análisis sobre la influencia de las tensiones intrétnicas en el proceso de estabilización: GIUNCHI, E. *State-Building and Subnational Tensions in Afghanistan and Pakistan*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Mayo, 2013.

²¹⁰ En la década de 1940 se lanzó una campaña de *pastunización*, uno de cuyos componentes consistía en convertir el pasto en la única lengua utilizada en la enseñanza y en la administración, obligando a los no pastunes a asistir a cursos de pasto e imponiéndolo como lengua única en las escuelas; es lo que llamamos en España normalización e inmersión lingüística. Sin embargo, tras diez años, el programa hubo de abandonarse porque no había logrado que los no-pastunes aprendieran el pasto, pero sí que lo aborrecieran. Otro componente de esta campaña fue la «purificación» del pasto, eliminando influencias extrañas, sobre todo del dari. El golpe comunista de 1978 puso fin a esta campaña, incluyendo entre las lenguas oficiales no sólo al dari, sino también el uzbeko, el turcomano y el baluchi. La actual constitución mantiene esta cooficialidad.

provincias de nueva creación de mayoría Pastún, como Wardak, o se integraron en provincias ya existentes, también de mayoría pastún, como Oruzgan, Zabul, Helmand y otras, quedando sólo una provincia de mayoría hazara: Bamyán. Para incrementar aún más el número de provincias de mayoría Pastún, Kandahar fue dividida en tres provincias: Kandahar, Helmand y Oruzgan y Gazni se dividió en dos: Gazni y Zabul. En los alrededores de Kabul, sólo el distrito de Logar, de mayoría Pastún, pasó a convertirse en una nueva provincia. Con ninguno de los demás distritos, de mayoría hazara o tayika, se hizo lo mismo. El resultado de todo ellos fue una sobrerrepresentación pastún en la administración y en los tres poderes del estado.

Actualmente, los grupos no-pastunes siguen mirando con recelo hacia el grupo mayoritario, temerosos de que el proyecto nacional afgano sea absorbido por los pastunes.

1.4.3. ¿Una sociedad tribal?

En Afganistán, es normal emplear la palabra *qawn*, que hace referencia a un segmento de la sociedad ligado por lazos muy estrechos. Aunque en ocasiones se ha asociado con el concepto de tribu, es un concepto más amplio que puede aplicarse también a clanes, familias extensas, habitantes de una determinada población o incluso grupos profesionales. Un *qawn* es fundamentalmente un grupo de solidaridad, basado en la hermandad y las relaciones de clientelismo. Su principal función es proteger a sus miembros, tanto del Estado, como de otros *qawns* con los que normalmente competirá por la supremacía o por el aprovechamiento de los recursos existentes en un territorio determinado²¹¹.

Desde su más tierna infancia, los afganos son conscientes de su pertenencia a un determinado grupo y de la importancia que esta pertenencia va a tener durante toda su vida²¹². Este sentido de pertenencia se refuerza con el uso de lenguas, modos de vestir, rezar e incluso enterrar a sus muertos, diferentes del resto de grupos y condicionará el estatus, el matrimonio, la educación, las posibilidades de trabajo y otros muchos aspectos de la vida de cualquier afgano. De hecho, la expulsión del grupo es una de las peores sanciones para un afgano ya que el grupo, además del componente emocional, significa protección, posibilidades de trabajo, ayuda en momentos de necesidad, etc²¹³.

Al hablar de la articulación de la sociedad afgana, es frecuente referirse a ella como una sociedad eminentemente tribal. Sin embargo, esta afirmación debe, como poco, matizarse. En primer lugar, hay grupos étnicos tan importantes como hazaras, tayikos o uzbecos, de los que de ninguna manera puede decirse que se organicen bajo pautas tribales.²¹⁴ En estos grupos, el *qawn* obedece fundamentalmente a criterios geográficos y es el hecho de habitar en un mismo pueblo o distrito lo que determinará el grupo al que se sientan vinculados, sin que la tribu sea un factor relevante al respecto. En el caso

²¹¹ GUITTARD, A. *Qawn. Tribe-State Relations in Afghanistan from darius to Karzai*. Boston College. Mayo 2011, p. 2. <https://dlib.bc.edu/islandora/object/bc-ir:102201/datastream/PDF/view>

²¹² AMATO, J. *Tribes, Pashtunwalli and how they Impact Reconciliation and Reintegration Efforts in Agghanistan*. Georgetown University. 2010, p. 11. <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/553438/amatojonathan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²¹³ US ARMY TRADOC. HUMAN TERRAIN SYSTEM. *My Cousin's Enemy is my Friend: A Study of Pashtun «Tribes» in Afghanistan*. Forth Lawnworth, Kansas. Septiembre 2009. pp. 8 y ss.. <https://small-warsjournal.com/documents/cousinsenemy.pdf>

²¹⁴ GUITTARD, *op. cit.* p. 5.

de los pastún, es frecuente referirse a ellos como uno de los mayores grupos tribales del mundo, pero incluso en este caso, habría que matizar su pretendido tribalismo.

Por tribu entienden los antropólogos un grupo humano conectado por lazos de parentesco y que en sus relaciones con otros grupos actúa de forma unitaria, lo que exige que disponga de algún mecanismo para la toma de decisiones colectivas. Partiendo de un tronco común, estos grupos se van ramificando en sucesivas generaciones, dando lugar a un modelo de actuación que queda perfectamente definido por el proverbio árabe: «Yo, contra mi hermano; mi hermano y yo, contra mi primo; mi primo, mi hermano y yo contra el mundo»²¹⁵.

Es cierto que, cuando se pregunta al respecto, los pastunes dicen dar una gran importancia al hecho de pertenecer a una determinada tribu. Sin embargo, esta afirmación por sí sola no es suficiente para poder considerarlos como una sociedad tribal, ya que puede obedecer a una imagen que el propio grupo tiene de sí mismo y que puede no corresponderse con la realidad. Esto es lo que los antropólogos denominan el «modelo nativo», situaciones en las que un grupo determinado se ve a sí mismo de manera un tanto deformada por mitos y estereotipos; en mayor o menor medida, todos los grupos sociales padecen de este síndrome; cuanto más cerrados o más amenazados, mayor será su incidencia en el imaginario colectivo. En el caso pastún, su carácter tribal ha sido fomentado tanto por los gobernantes mogoles, como por los propios británicos, que veían en la articulación en tribus una manera más fácil de controlar las denominadas zonas tribales. Para ambos, dar poder a los jefes tribales mediante subsidios o prebendas era la manera más efectiva de controlar a la población.

La palabra *qawn*, como ya se ha visto, tiene un significado mucho más amplio que el de tribu, lo que ha llevado en muchas ocasiones a confusión a muchos occidentales. También es cierto que cuando un pastún se refiere con orgullo a su tribu, en muchas ocasiones se está refiriendo a un grupo hacia el que siente una vinculación sentimental que no se traduce en ningún tipo de articulación social o proceso de toma de decisiones colectivo. De hecho, una de las peculiaridades del tribalismo pastún, que lo hace diferente de otros modelos tribales, es su carácter acéfalo. En las tribus afganas no hay un cacique, sino un liderazgo difuso que se materializa a través de las decisiones de los ancianos²¹⁶.

Estas consideraciones han llevado a numerosos antropólogos a poner en duda la vigencia del modelo tribal entre los pastunes. Para ellos, el hecho de que este modelo no haya triunfado en las tierras pastunes se debe a las propias dinámicas internas de estos gru-

²¹⁵ Es decir, a la hora de tomar partido en cualquier clase de conflicto, en las sociedades tribales se optará siempre por alinearse junto a aquéllos que se encuentren más próximos en la línea de parentesco. Lo que caracteriza a la tribu es que, ante los demás, responde como un grupo; su articulación interna puede responder a distintos modelos, pero el caso es que es capaz de tomar decisiones y una vez que lo hace, se espera que todos los miembros actúen en consecuencia (MUNOZ, A. *Pashtun Tribalism and Ethnic Nationalism*. Tribal Analysis Center. Marzo, 2010, p. 3. <http://www.tribalanalysiscenter.com/PDF-TAC/Pashtun%20Tribalism%20and%20Ethnic%20Nationalism.pdf>)

²¹⁶ AKBAR, A. *Social and Economic Change in the Tribal Areas 1972-1976*. Oxford University Press. Karachi. 1977. pp. 14-17.

pos, perfectamente explicados por la particular relación entre primos paternos²¹⁷. Posiblemente, estas teorías que niegan el carácter tribal a la sociedad pastún vayan demasiado lejos a la hora de extraer consecuencias de determinadas realidades sociales o sean demasiado rígidas a la hora de definir el fenómeno tribal. Parecen compadecerse poco con las realidades que a diario se observan sobre el terreno. Para la mayoría de los que trabajan o han trabajado con ellos, resulta cuanto menos chocante negar el carácter tribal a los pastunes afganos. Quizá sea mejor decir que los lazos tribales no significan exactamente lo mismo en Afganistán que en Oriente Medio o que se han visto debilitados por procesos como la urbanización, las migraciones motivadas por la guerra o la politización del conflicto. De ahí a negar el carácter tribal de la sociedad pastún va un trecho que pocos están dispuestos a recorrer.

1.5. El factor de género.

1.5.1. El problema de género: la mujer en Afganistán

Un factor importante que permite diferenciar a un grupo social de otro es el peso que juega el género como elemento determinante de hábitos, deberes y derechos. En sociedades en las que el género juega un papel discriminatorio importante, el hecho de nacer hombre o mujer puede llegar a determinar absolutamente el papel que un individuo puede desempeñar en el grupo social. En estos grupos, el género es fuente de desigualdad en campos como educación, poder, derechos o las posibilidades laborales, entre otros. En todas las sociedades, el género tiene relevancia en este aspecto. Su peso relativo en un determinado grupo social viene influenciado en gran manera por los factores analizados hasta ahora, en la medida en que éstos conforman el grupo social y delimitan en gran medida el papel relativo de sus componentes²¹⁸.

En el caso de Afganistán, nos encontramos ante una sociedad en la que el género juega un papel casi determinante a la hora de establecer las pautas de relación entre los individuos y entre éstos y el grupo, y en el que ninguno de los rasgos culturales analizados

²¹⁷ Una pista sobre esta relación nos la da el hecho de que, en pasto, la palabra *tarbur* significa tanto «primo paterno» como «enemigo». En un territorio donde la mayor fuente de riqueza es la tierra, en la que ésta es escasa y poco productiva y se va fraccionando en generaciones sucesivas, los primos paternos son ante todo rivales que acaban poseyendo parcelas cada vez más pequeñas y colindantes, lo que supone una fuente inagotable de conflictos intrafamiliares por lindes, derechos de paso, reparto del agua,... Esta enemistad intrafamiliar hace que, a diferencia de otras sociedades puramente tribales, cuando los pastunes toman partido en un conflicto, muchas veces no se alineen automáticamente con la facción más próxima en el árbol familiar, sino con la que le garantice una posición mejor en sus enfrentamientos intrafamiliares. La experiencia demuestra que las facciones en las que se dividen, no suelen responder al modelo de lazos de sangre típicamente tribal, viniendo a reforzar la teoría de los que niegan un auténtico carácter tribal a los pastunes (US ARMY TRADOC, *op. cit.* pp. 9 y ss).

²¹⁸ Mientras el sexo es una realidad meramente biológica, el género es una realidad cultural: qué significa ser hombre o mujer es algo que cambia según el momento y el lugar. Una muestra clara de cómo el género trasciende a la biología lo demuestra cómo, intuitivamente, muchos afganos ven a las mujeres occidentales como esencialmente diferentes a las afganas, hasta el punto de no considerarlas propiamente diferentes. Es por ello que, en normal que los afganos se refieran a las mujeres occidentales como si constituyeran un *tercer género*, diferente del masculino y el femenino (KINSELLA, H. "Sex as the secret: counterinsurgency in Afghanistan". *International Theory*, 2018, 1–22, p.11. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/sex-as-the-secret-counterinsurgency-in-afghanistan/36E8B39A-F2644F25090B1F1D3BA5C536>).

juega a favor de las mujeres²¹⁹. Una sociedad muy jerarquizada, para la que la autoridad es algo casi ilimitado y depende más de la cuna que del mérito, reacia al cambio y en la que el individuo se supedita totalmente al grupo, no es el escenario más propicio para el desarrollo de los derechos de la mujer. Si a ello se añade el peso que la religión musulmana tiene a la hora de regular la vida social, se puede llegar a la conclusión de que es difícil encontrar un escenario más adverso para el desarrollo de los derechos de la mujer que el afgano²²⁰.

La combinación de una alta tolerancia hacia la desigualdad y un alto grado de desigualdad de género tiene una consecuencia inmediata: en el seno familiar, la mujer siempre estará sometida a un hombre: padre, marido, hermano. Como ya se ha comentado, siempre habrá un varón al que deberá respeto y obediencia absolutos, que estará socialmente legitimado para imponer su voluntad por medios coercitivos y cuya valoración social depende, en gran medida, de su capacidad para imponer su autoridad sobre ella. El cabeza de familia tendrá siempre, como una de sus principales preocupaciones, la de demostrar que es capaz de tener bajo control a sus mujeres.

También la subordinación del individuo al grupo, en primer término a la familia, tiene consecuencias muy especiales y perjudiciales para las mujeres. En la cultura patriarcal prevalente en Afganistán sólo los hombres pueden poseer honor, aunque tanto hombres como mujeres puedan ponerlo en entredicho²²¹. Pero, en la práctica, son las mujeres y no los hombres, los depositarios de la honra familiar y comunitaria²²². Por ello, el valor más sagrado de la mujer es su virtud. En una sociedad tradicional como la afgana, la depositaria del honor familiar no puede permitirse ni el más mínimo desliz. La más mínima duda le hará perder toda esperanza de matrimonio, cerrándole el camino a la maternidad, el papel más importante que se le asigna en la cultura afgana. Pero la virtud no es un valor que afecte exclusivamente a la mujer. Es, por así decirlo, patrimonio de la familia cuyo honor descansa en gran medida en la virtud de sus mujeres. Es la familia la que debe velar por preservarla y la que sufrirá el escarnio si es puesta en entredicho. Es por ello que será la propia familia la que castigará cualquier atentado contra la virtud, ya que es la familia la ofendida. Ante una actitud indecorosa de una mujer, será su propia

²¹⁹ LAU, M. *Afghanistan's Legal System and its Compatibility with International Human Rights Standards*. International Commission of Jurists. 2003. p. 26.

²²⁰ HASRAT M.H. y PFEFFERLE, A. *Violence Against Women In Afghanistan. Biannual report 1391*. Afghanistan Independent Human Rights Commission. Kabul. 2013. p. 12.

²²¹ KHAN, H. 2015. *Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. Marzo. 2015, p. 3. https://www.usip.org/sites/default/files/SR363_Islamic_Law_Customary_Law_and_Afghan_Informal_Justice.pdf

²²² Una encuesta nacional sobre los medios de vida y la seguridad de los afganos en el medio rural, concluye que "la castidad y la conducta femenina son algunas de las fuentes primarias de honor o de potencial vergüenza para la familia." (NOJUMI, N. MAZURANA, D. E. y STITES E. *After the Taliban: Life and security in rural Afghanistan*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009. p. 93). Además, la definición de 'incumplimiento' por las mujeres de este rol se ha expandido con el paso del tiempo. Si inicialmente el incumplimiento se reducía prácticamente al adulterio, ahora alcanza a cualquier intento de ejercer la autonomía personal, tales como el derecho a elegir pareja de matrimonio o pretender el divorcio de un marido abusivo (WU, J. *The People Follow the Mullah, and the Mullah Follows the People*. University of Texas School of Law. Marzo, 2012, p. 5. <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/27583/32012WuPeopleFollowMullahMullahFollowsPeople.pdf?sequence=3&isAllowed=y>).

familia la que asuma la responsabilidad de castigarla. El *purdah*, el conjunto de normas que tienen como objeto preservar la virtud de las mujeres, alejándolas del contacto y la vista de hombres ajenos a su familia, tiene su origen en esta concepción de la virtud femenina como patrimonio del grupo²²³.

Este concepto de honor está estrechamente ligado con la visión de las mujeres como sujetos pasivos en lugar de como individuos. La noción de honor, sin embargo, no opera en beneficio de la propia mujer, sino que subordina el interés de la mujer al interés del grupo, incluyendo en este interés el valor económico que la mujer tiene para su familia²²⁴.

Si se quiere buscar un trasfondo económico, habrá que recordar que las hijas constituyen una inversión para las familias, que pueden recibir cantidades muy importantes en concepto de dote, pero son una carga económica hasta ese momento y no aportan ningún beneficio una vez que se han casado²²⁵. El *purdah* es, en última instancia, la caja fuerte que preserva un bien valioso, que si se echa a perder se convierte en una carga para toda la vida. AYUB recuerda la sentencia afgana: *¿Por qué iba a preocuparme de flores destinadas al jardín de otra persona?*, que pone de relieve el hecho de que las niñas, una vez casadas, no pueden contribuir al sostenimiento de la familia de sus padres. Por ello, desde niñas son vistas como incapaces de generar ingresos, como una carga económica que debe desplazarse hacia sus maridos lo antes posible. Esta consideración de las niñas como cargas económicas significa que son, en última instancia, propiedades comerciables. Por otra parte, debido a que niñas y mujeres no tienen normalmente forma de garantizar su independencia financiera, el matrimonio es la vía más segura para garantizarse un futuro estable²²⁶.

1.5.2. Fundamentos sociales y religiosos del problema de género

La preocupación internacional por la situación de la mujer en Afganistán es anterior a la intervención iniciada en 2001, se remonta a la época de los talibán, cuando el mundo asistió con estupor al trato degradante al que las afganas se vieron sometidas. La realidad es que la situación de la mujer afgana no había sido mucho mejor, al menos en algunas partes del país, durante el período que siguió a la caída del régimen comunista.

²²³ Para un análisis sobre los crímenes de honor en Afganistán: LANDINFO. *Afghanistan: Blood feuds, traditional law (pashtunwali) and traditional conflict resolution*. Noviembre 2011. https://www.ecoi.net/en/file/local/1104068/1788_1327313532_1940-1.pdf

²²⁴ Las niñas que no son vírgenes, por ejemplo, se devalúan y no son aptas para el matrimonio, aunque la pérdida de la virginidad haya sido consecuencia de una violación. Las niñas y mujeres que huyen de sus hogares porque son objeto de violencia o abuso doméstico, se consideran también contaminadas, ya que nadie puede responder por su honor si han estado sin supervisión, fuera del alcance de los miembros masculinos de su familia. De hecho, las mujeres son encarceladas con frecuencia por huir de sus casas, a pesar de que tal acto no esté tipificado como delito (AYUB, F. KOUVO, S, y SOOKA, Y. *Addressing Gender-specific Violations in Afghanistan*. International Center for Transitional Justice. Kabul. 2009, p. 13. <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Afghanistan-Gender-Violations-2009-English.pdf>).

²²⁵ Sobre el diferente valor de hombres y mujeres en la sociedad afgana es interesante el análisis de NORDBERG, J. *In Afghanistan, Boys are Prized and Girls Live the Part*, New York Times, 20 Septiembre 2010. <https://www.nytimes.com/2010/09/21/world/asia/21gender.html>

²²⁶ De hecho, las mujeres jóvenes y solteras se utilizan con frecuencia para resolver los conflictos internos entre las familias o tribus. Disputas de sangre, acuerdos financieros, deudas y casi cualquier otro tipo de negocio pueden cerrarse utilizando a las mujeres como moneda de cambio (AYUB et al, *op. cit.* p. 12 y 13)

Pero la llegada de los talibán supuso, aparte de un notable empeoramiento, una sistematización y formalización de las peores restricciones de derechos a los que las afganas venían siendo sometidas.

La comunidad internacional era consciente de esta situación, que hizo mucho por convertir al régimen afgano en un paria a nivel internacional. De hecho, la situación de la mujer en Afganistán fue uno de los argumentos esgrimidos para justificar la intervención internacional contra los talibán. Sin embargo, tanto antes como después de 2001, hay una realidad que se repite con muy pocas excepciones: en el debate sobre la problemática de la mujer en Afganistán, sobre sus sufrimientos y sobre las posibles soluciones, las afganas son las grandes ausentes. Son otros los que, en nombre de las tradiciones afganas, de los Derechos Humanos, del Islam, o de cualquier otro criterio, discuten sobre ellas.

Habitualmente, cuando se analiza el modo de pensar de los afganos, en la mayoría de los casos nos limitamos a tomar en consideración lo que expresan los *portavoces* de esa sociedad: siempre hombres, normalmente de cierta edad; y en función de lo que ellos nos dicen, llegamos a conclusiones sobre la manera de pensar de los afganos. Pero no es posible confirmar que la opinión que transmiten sus *portavoces naturales* refleja el sentir mayoritario de las comunidades a las que *representan*. Con demasiada frecuencia, quienes se declaran portavoces de las afganas y luchan por defender sus derechos, lo hacen desde su propia perspectiva, sin preocuparse demasiado por profundizar en la manera de pensar de las afganas. Este problema al que se enfrentan las afganas ha sido bautizado por algunos como *ventrilocuismo*, para ilustrar una situación en la que no son las propias mujeres afganas las que hablan de sus problemas, sino que son otros los que les dan voz, muchas veces sin sentir la necesidad de hablar con las propias mujeres para ello. Incluso cuando se intentan abordar los problemas de las mujeres, no son normalmente ellas quienes los plantean, ni quienes discuten las posibles soluciones²²⁷.

Para ilustrar esta situación, se ha hecho muy popular un ejemplo que suele repetirse en foros muy diferentes. Como suele suceder en estos casos, según quien lo cuente, cambian los actores y el escenario, pero el ejemplo básicamente se mantiene inalterado. Parece ser que está basado en un hecho real. Se trata del caso de la aldea a la que no llega el agua potable y en la que alguien decide canalizar el agua de la fuente que hay a varios kilómetros del pueblo, para evitar a las mujeres tener que dedicar horas, cada día, a acarrear agua a sus hogares. La sorpresa y la indignación surgen cuando, una vez finalizado el proyecto, éste es sabotado reiteradamente. Produce sorpresa que los insurgentes, en su afán por combatir todo lo que proceda de Occidente, sean capaces de privar a sus propias mujeres de beneficios como éste. Pero la sorpresa se convierte en estupor cuando se llega a demostrar que son las propias mujeres las que sabotean las conducciones de agua. ¿Se trata de fanatismo? No. Se trata simplemente de mujeres que tratan de no perder la única oportunidad que tienen de abandonar sus casas, darse un paseo y charlar con sus amigas. Con la mejor intención, alguien había tratado de solucionar sus problemas, sin preguntarles cuáles eran.

²²⁷ RUIZ AREVALO (2015-1). "Género, Derecho y Conciencia Intercultural. El Ejemplo de Afganistán". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº 30. 2015, pp. 2 y ss. <http://www.reei.org/index.php/revista/num30/articulos/genero-derechos-humanos-conciencia-intecultural-ejemplo-afganistan>

Afganistán ha ofrecido ejemplos atroces de cómo los propios familiares castigan, de la manera más cruel, a las mujeres (también a los hombres, aunque en mucha menor medida) que infringen la obligación de obediencia o las normas de decoro exigidas por la sociedad afgana. En estos casos, se piensa normalmente que quien actúa así lo hace convencido de estar corrigiendo una conducta moralmente reprobable, pero quizá sea un error. Son muchos los indicios que nos hacen pensar que, en sociedades como la afgana, la actitud de los hombres hacia las mujeres a su cargo, normalmente esposas, hijas o hermanas, no traduce ese tipo de convencimiento, sino la necesidad de demostrar, frente a los demás, el propio sometimiento a las reglas del grupo y la capacidad de hacer respetar esas normas en el seno de la familia a su cargo. Sin llegar a ejemplos más extremos, cuando un padre obliga a su hija a cumplir estrictamente determinadas normas de vestuario y conducta (vestir el burka, no salir sola, no hablar con hombres ajenos a la familia,...) posiblemente estará más preocupado por los efectos que en sus vecinos podría tener una *conducta indecorosa* de su hija, que en su propia opinión al respecto. Es ésta una realidad que no se puede pasar por alto cuando se quiere entender a la sociedad afgana. Los padres y hermanos afganos no son unos seres despiadados capaces de infligir a sus propias hijas los castigos más severos por el más mínimo desliz. Quizá algunos lo sean, pero la mayoría son, más bien, padres normales sometidos a unas presiones sociales difíciles de entender para nosotros (y que conducen en ocasiones a conductas imposibles de justificar, quede esto claro desde el principio). Es necesario conocer los valores de una cultura como la afgana, el peso que en ella se otorga a la familia, al grupo social, al respeto a las normas grupales, para llegar a entrever la fuerza de este tipo de presiones. Esta realidad puede ayudar a entender que, en muchos casos, se trata de hombres que aplican unos códigos de conducta que en el fondo no necesariamente comparten pero de los que sienten que no pueden escapar.

La problemática de la mujer en Afganistán nos sitúa ante un dilema complejo cuando el respeto a las normas de la comunidad puede suponer graves violaciones de derechos o poner en riesgo incluso la vida de una mujer²²⁸. En los últimos años nos hemos familiarizado con el concepto de Conciencia Intercultural y hemos aprendido lo importante que para cualquier organización es conocer y respetar la cultura de los lugares en los que va a actuar, sea para pacificar, estabilizar o prestar cualquier tipo de ayuda. El problema surge cuando respetar usos culturales ajenos supone violar lo que se consideran derechos inalienables de la persona. En Afganistán, este problema se hace particularmente evidente cuando se trata de ayudar, en cualquier forma, a las mujeres. En última instancia, esta situación lleva a plantearse importantes interrogantes. Empezando por la cuestión de la posible imposición de modelos culturales occidentales a sociedades culturalmente diferentes y el derecho a imponer unos valores que son vistos como ajenos. Estas dudas hacen que se llegue a calificar el esfuerzo por cambiar el estatuto real de las mujeres como *Colonialismo Feminista*. En última instancia, la duda que se plantea es la

²²⁸ Imaginemos una mujer que necesita un tratamiento médico, sin el cual su vida corre peligro inminente. Imaginemos un médico occidental consciente de esta situación, pero que no puede atender a la mujer debido a las estrictas normas de segregación sexual que impone la sociedad afgana. El segundo dilema al que nos enfrentamos es aún más complejo. En el primer ejemplo, si la falta de comunicación entre médico y paciente supusiera un riesgo para la vida de la paciente, ¿Deben respetar determinados usos culturales, aunque ello suponga poner en peligro la vida de la mujer? o por el contrario ¿Debe anteponer el derecho a la vida a otro tipo de consideraciones?

del universalismo de los derechos del hombre frente a su concepción como una construcción occidental no necesariamente aplicable en otros entornos culturales²²⁹.

1.5.3. La impronta de la cultura afgana

En Afganistán, la mujer ocupa una posición social muy diferente a la que tiene en las sociedades occidentales y en gran parte del mundo musulmán. A lo largo de este capítulo II se ha tenido ocasión de analizar las principales características diferenciadoras de la cultura afgana y el modo en el que afectan al estatuto de la mujer. Como ya se ha adelantado, no hay evidencias que hagan pensar que los afganos tengan sentimientos diferentes a los nuestros hacia sus hijas o hermanas o que no se dé entre ellos el amor paterno o filial. Pero las presiones que reciben de su entorno son muy diferentes a las existentes en Occidente. Para comprender las motivaciones que pueden llevar a actuar con crueldad hacia sus propias esposas e hijas, es preciso entender hasta qué punto es importante preservar el honor de la mujer y el hecho de que, si es menoscabado, quien sufre el descrédito no es la mujer sino el grupo²³⁰. Tampoco resulta fácil comprender que, ante esta situación, la reparación no es una opción, sino una obligación. No está en manos del padre, marido o hermano de la infractora perdonar a ésta²³¹.

Todos los factores, incluso ajenos y anteriores a la religión, condicionan enormemente la forma de ser y pensar de los afganos y tienen su peso suficientemente importante como para dudar de la idea, muy extendida en Occidente, de que es la religión musulmana la que conforma de manera casi exclusiva la cultura afgana y la única causa de la situación que la mujer ocupa en la sociedad afgana. El Islam tiene un peso importante, no cabe duda de ello, pero está muy lejos de tener el factor determinante que normalmente se le atribuye²³². Para comprender los valores predominantes y la posición que

²²⁹ Esta cuestión se analiza en el apartado 7.4.3.

²³⁰ Yendo más allá, si quien menoscaba el honor de una mujer es un extranjero, quien sufre la afrenta es Afganistán: Violar a una mujer es, en esencia, violar a Afganistán. Un panfleto editado por los talibán muestra a un soldado americano tocando a una afgana, acompañada por el texto: ¿Dejarás que esto ocurra? (KINSELLA, *op. cit.* p. 9). Esta cita permite apreciar la trascendencia que, actitudes que puedan interpretarse como una afrenta al honor de una afgana, pueden implicar. Y la facilidad con que la insurgencia puede aprovechar este tipo de actitudes. En la sublevación de los kabulíes contra los británicos que dio origen a la primera guerra afgana, la propaganda anti-británica enardeció a los kabulíes insistiendo en el modo en que los extranjeros seducían a sus mujeres. Algo que, por otra parte, parece ser rigurosamente cierto (DALRYMPLE, *Return of a King: The Battle for Afghanistan*. Paperback. 2014, pp. 223 y ss).

²³¹ Demasiados ejemplos nos demuestran que si un padre tiene que elegir entre el honor de su familia y la vida de su hija, no dudará en sacrificarla él mismo (MAYELL, H. *Thousands of Women Killed for Family "Honor"*. National Geographic News. 12 de Febrero, 2002. <https://www.nationalgeographic.com/culture/2002/02/thousands-of-women-killed-for-family-honor/>). Si la reparación del honor familiar exige una satisfacción por parte del grupo al que pertenece el causante de la ofensa, la pedirá; si no la obtiene, se tomará la justicia por su mano, aunque ello le obligue después a huir de la justicia. Porque hay algo que nunca hará: airear los “trapos sucios” de su familia delante de un juez; semejante decisión sería interpretada como una muestra de debilidad, de que no se tiene la fuerza suficiente para lavar el propio honor; y de falta de respeto hacia el propio grupo, que es puesto así en evidencia (GASTON, E. SARWARI, A. y STRAND, A. ‘Lessons Learned on Traditional Dispute Resolution in Afghanistan’. *Building Peace* no. 3 United States Institute of Peace (USIP) Washington. Abril 2013. p. 22. <https://www.usip.org/publications/2013/06/lessons-learned-traditional-dispute-resolution-afghanistan>). Nótese que en todo caso se habla de afrenta al honor del grupo o de satisfacción por parte de otro grupo. Es necesario recordar que en la sociedad afgana tradicional el individualismo no tiene cabida; es el grupo el que sufre, siente y reacciona ante los actos de sus miembros.

²³² COBURN (2013), *op. cit.* p. 15.

ocupa la mujer en Afganistán, es absolutamente necesario valorar el peso relativo de cultura y religión.

1.5.4. El peso de la religión

Es frecuente hacer recaer sobre la religión la responsabilidad exclusiva de la situación de la mujer en Afganistán²³³. Se trata de una presunción más que discutible. La religión es un factor importante a la hora de explicar esta situación, pero no el único ni, posiblemente, el más relevante. Para las mujeres activistas afganas está claro: la dinámica de género en su país se explica mejor a través de la costumbre y la tradición que a través de la religión²³⁴. Como queda expuesto, son muchos los factores culturales que influyen en este campo. Todos estos factores, mezclados con la religión musulmana, han acabado conformando el *pastunwalli*, el código de conducta que, aunque sea inicialmente pastún, ha *contagiado* a toda la sociedad afgana²³⁵.

Sin embargo, las críticas que desde dentro del mundo musulmán se hacen a las interpretaciones más rigoristas de la *Sharía*, no pueden hacer pasar por alto que el Islam presenta dificultades jurídicas importantes a la hora de aplicar el sistema internacional de protección de derechos. De hecho, los Estados musulmanes no suelen firmar este tipo de tratados, o lo hacen introduciendo reservas o subordinando su contenido a la supremacía de los preceptos religiosos²³⁶.

No es este el lugar para discutir el papel que el Corán atribuye a la mujer en la sociedad musulmana²³⁷. Pero algo falla en este razonamiento cuando la evidencia demuestra que en todo el mundo musulmán, pocos sostienen las interpretaciones "feministas" del texto sagrado²³⁸. Lo que resulta evidente es que lo que los talibán aplican no es ni siquiera una versión radical del Islam. Lo que aplican es un código de conducta tribal, el *pas-*

²³³ Para un análisis detallado del peso de la religión en el derecho afgano a lo largo de la historia: FAIZ, A. 'Shari'a, Custom, and Statutory Law: Comparing State Approaches to Islamic Jurisprudence, Tribal Autonomy, and Legal Development in Afghanistan and Pakistan'. *Global Jurist. Volume 7, Issue 1. Article 5*. University of California, Berkeley 2007. <https://journals.openedition.org/abstractairanica/38159#text>

²³⁴ AYUB et al, *op. cit.* p. 12

²³⁵ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 152 y ss. Nos hemos acostumbrado a que los talibán justifiquen su actitud hacia las mujeres en la religión. Según ello, es el Corán el que obliga a imponer restricciones a los derechos de las mujeres y las somete a la autoridad del hombre en la forma que ellos sostienen. De hecho, en su informe anual correspondiente al año 2000, el Consejo de la Mujer de Afganistán condenaba las prácticas impuestas por los talibán, tachándolas de mutaciones infundadas de la ley islámica (AFGHANISTAN WOMEN COUNCIL. *Annual Report 2000*. Peshawar, 2001).

²³⁶ Pérez Villalobos recuerda que entre los temas jurídicos que diferencian a las sociedades, junto al concepto de ley y la separación de poderes, se encuentran los derechos fundamentales, cuya definición y protección varía de unas sociedades a otras (PÉREZ VILLALOBOS, M. C. "La dimensión político-jurídica de la consciencia intercultural. Una propuesta de aplicación para las operaciones de estabilización y reconstrucción". En: *Transculturalidad y Fuerzas Armadas*. Universidad de Granada. 2013. p. 173. [http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosde-culturaytransculturalidad/!](http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosde-culturaytransculturalidad/)).

²³⁷ Para un análisis detallado de la Ley Islámica: KHAN, H. (2013). *Practitioner's Guide: Islamic Law*. International Network to Promote the Rule of Law. INPROL. Washington. Julio 2013. https://namati.org/wp-content/uploads/2016/08/islamic_law_guide-july_2013_final_0.pdf.

²³⁸ MENDOZA, C. *Islam and Islamism in Afghanistan*. Harvard Law School. 2011.

tunwali, que representa el resultado final de siglos de influencia del Islam sobre los hábitos culturales anteriores a la islamización de esta región²³⁹.

En Afganistán, como en todo el mundo musulmán, masculinidad y religión están estrechamente relacionadas²⁴⁰. Así, de acuerdo con el Corán, dentro de una misma familia la herencia de las hermanas será menor que la de los hermanos y la de la viuda se reducirá a un octavo de la fortuna del fallecido²⁴¹. De la misma forma, a la hora de declarar ante un tribunal, la declaración de un testigo varón equivale a la de dos mujeres²⁴².

Es evidente que el Islam, incluso en sus versiones más moderadas, limita de manera sensible los derechos de las mujeres, pero son el islamismo radical y tradiciones culturales como la *pastún* los que realmente han llevado esta discriminación a límites insospechados. En el Islam, los roles de hombre y mujer están claramente diferenciados y afectan a cuestiones como matrimonio, divorcio, herencias, capacidad para testificar, educación y empleo. En Afganistán, esta tendencia se ha visto reforzada por unas tradiciones locales aún más discriminatorias, que han exacerbado estas diferencias²⁴³. Existe una gran cantidad de usos que limitan la libertad de las mujeres y que, en la mayoría de los casos, difícilmente pueden justificarse en preceptos coránicos. El problema es que estas normas, pese a su origen muchas veces preislámico, son vistas por gran parte de los afganos como expresión pura y simple de la ley islámica, no como un constructo cultural²⁴⁴. Esta percepción hace más difícil todavía cualquier posibilidad de cambio real. Si cambiar los hábitos culturales es siempre una tarea ardua y que implica plazos de tiempo prolongados, cuando estos hábitos se perciben como fundamentados en la propia fe, como mandatos divinos, la tarea se convierte en titánica.

El análisis de los factores religiosos y políticos que han cristalizado en la situación actual podría llevar a la conclusión de que se trata de realidades inmutables, inmunes a

²³⁹ Por ejemplo, como pone de manifiesto Marzia Basel, fundadora de la Asociación de Mujeres Jueces Afganas, aunque la venta de hijas en matrimonio está prohibida por la ley islámica, las normas consuetudinarias afganas son tolerantes con esta costumbre, de forma que es poco realista esperar que sea perseguida judicialmente, sobre todo en el caso de tribunales informales (Citado por DRUMBL, M. A. 'Rights, Culture, and Crime: The Role of Rule of Law for the Women of Afghanistan'. *Washington & Lee Public University Law and Legal Theory Research Paper Series. Working Paper No. 03-15*. Enero, 2004. p. 110. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=452440).

Es interesante recordar que los británicos, introdujeron en el siglo XIX la *Sharia* en los tribunales de las zonas pastunes del Imperio (Las provincias del actual Paquistán que lindan con Afganistán por el Este) para suavizar la brutalidad de los usos aplicados por los tribunales tribales (LIEVEN, A. *Pakistan. A hard country*. Public Affairs. Nueva York. 2011, pp. 118 y ss).

²⁴⁰ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 121 y ss.

²⁴¹ ASSAD DE PAZ, M. *La herencia en el Islam*. UMMA. Agosto 2012.

²⁴² La idea de que la mujer no está obligada a proporcionar ingresos a la familia y el presunto carácter más emocional y menos racional de las mujeres, están en el fondo de este trato discriminatorio.

²⁴³ Entre las tradiciones afganas que violan claramente los derechos de la mujer está el *baad*, que consiste en la entrega de una mujer de la familia para compensar una ofensa causada a otra (Ver UNAMA, 2010. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Diciembre 2010. p. 11 y ss. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/harmful_traditional_practices_english.pdf).

²⁴⁴ En Afganistán, como suele suceder en los países musulmanes, parece que la historia comienza con la islamización y que nada ocurrió con anterioridad. Por eso, es imposible pretender que se reconozca el carácter preislámico de estas costumbres ancestrales.

cualquier idea de cambio. Esta es realmente la idea que se quiere hacer llegar desde los sectores más conservadores de la sociedad afgana y es también la idea que ha calado en gran parte de la opinión pública occidental, que ha llegado a convencerse de que en Afganistán hay una realidad cultural odiosa, pero inmutable, con la que hay que acostumbrarse a convivir. Estas actitudes son defendidas con mayor contundencia, si cabe, cuando se discute sobre la situación de la mujer y han llevado a muchos a aceptar, como una realidad insoslayable, que el hecho de ser mujer y haber nacido en aquel país conlleva una serie de limitaciones en la titularidad de derechos que no sería aceptable en otro contexto. Con el análisis histórico y deontológico de esta materia se pretende poner en entredicho esta asunción²⁴⁵.

1.6. La corrupción: un factor poliédrico

La corrupción es un problema que, en mayor o menor medida, afecta a todas las sociedades, pero que es aceptada de manera muy diferente en unas u otras en función de condicionantes fundamentalmente culturales. De hecho, el concepto mismo de corrupción tiene contenidos diferentes en cada grupo cultural, de forma que conductas aceptadas en unas sociedades, son consideradas corruptas en otras²⁴⁶.

En una sociedad en la que la desigualdad es aceptada como algo natural, donde el poder tiende a ejercerse sin límites y donde los intereses del grupo prevalecen sobre los del individuo²⁴⁷, es razonable esperar que el clientelismo y el abuso de autoridad sean considerados como algo inevitable, dando pie a ciertas prácticas corruptas aceptadas socialmente y, por tanto, difíciles de erradicar²⁴⁸. El hecho de que los afganos se sientan más ligados al clan o a la tribu que al Estado, ayuda a mantener estas actitudes. Para los afganos es habitual pagar el denominado *baksheesh*, que viene a consistir en una tasa ilegal que se paga a un funcionario público para que realice un acto que está obligado a ejecutar sin mediar compensación económica alguna. No se trata de una muestra de gra-

²⁴⁵ STRZELECKA, E. "Las mujeres en la tradición islámica y el uso del poder interpretativo del Islam" en RUIZ ARÉVALO, J. *La perspectiva de género en la gestión de conflictos*. Ed. Universidad de Granada. 2020. pp. 177 y ss. <http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/condetendilla>

²⁴⁶ El pago de propinas, por ejemplo, es mal visto, aceptable, o incluso obligatorio según los casos. Si la propina no es una gratificación por los servicios recibidos, sino un pago anticipado a quien debe prestar un determinado servicio de forma gratuita, la situación es diferente; pero una vez más, la gravedad del hecho variará enormemente según el entorno cultural. Del mismo modo, hay ciertos hábitos que, siendo considerados como corruptos en las sociedades occidentales, no reciben el mismo reproche social en el caso de Afganistán.

²⁴⁷ Aspectos ya analizados en este Capítulo.

²⁴⁸ Según la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, aproximadamente dos tercios de los afganos considera aceptable que un funcionario público "redondee" su sueldo recurriendo a sobornos o que los lazos familiares ayuden a encontrar un puesto de trabajo en la administración (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC. 2012. *Corruption in Afghanistan. Recent Patterns and Trends*. Diciembre 2012. https://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_-_FINAL.pdf).

titud por el trabajo bien hecho, sino un requisito previo para la realización del servicio²⁴⁹.

Desde esa perspectiva, no parece que sea posible evitar que, a todos los niveles, se utilice el poder para el enriquecimiento personal y el favorecimiento de familiares y afines, sobre todo, si se tiene en cuenta que es una práctica aceptada por una gran mayoría de los afganos. Pero debe encontrarse un límite entre lo aceptable y lo inaceptable.

Transparencia Internacional describe la corrupción como el "abuso del poder encomendado para beneficio privado". Una primera distinción debería llevarnos a distinguir entre dos tipos de conductas corruptas. Por una parte, la que podría considerarse "conforme a la legalidad" implica el pago de una cantidad de dinero a cambio de un trato legal pero preferencial como, por ejemplo, un soborno realizado con el objetivo de que una licencia de apertura de un negocio se tramite con mayor rapidez. Por otra parte, la conducta corrupta "contraria a la legalidad" sería aquella en la que el soborno se paga para que alguien haga algo que no debe hacer, como pasar por alto infracciones reglamentarias o dejar en libertad a un preso. Las conductas del primer tipo podrían considerarse como manifestaciones inevitables de la cultura afgana y podrían ser aceptadas mientras no se produzcan cambios culturales que las hagan inaceptables ante los propios afganos. En cambio, las segundas no deberían aceptarse de ningún modo.

En cualquier caso, en los últimos años se han rebasado límites que no resultan asumibles ni siquiera aplicando criterios atenuantes de este tipo, sobre todo, si se tiene en cuenta que la corrupción, completamente desbocada, se ha convertido en un desafío clave para la gobernanza y el imperio de la ley; en un obstáculo para conseguir un crecimiento económico sostenible basado en el desarrollo del sector privado; y en un problema cotidiano para los afganos, que se ven en la necesidad de emplear sus escasos recursos económicos en obtener servicios teóricamente gratuitos²⁵⁰.

²⁴⁹ Según Naciones Unidas, los afganos gastan 3.900 millones de dólares al año en sobornos y similares, lo que supone el 28% de la economía afgana; en 2.012, aproximadamente la mitad de los afganos pagó al menos un soborno en un servicio público. Entre los ejemplos más sangrantes se cuenta el caso de soldados afganos heridos dejados morir de hambre porque el personal del hospital militar se negaba a darles alimentos o a tratarles sin recibir la *propina* correspondiente (HOLDREN, R. J. NOWAK S. F. y KLIN-KENBERGER, F. J. Jr. "Dealing with Corruption. Hard Lessons Learned in Afghanistan". *JFQ* 75, 4th Quarter 2014. p. 147. <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-75/Article/577577/dealing-with-corruption-hard-lessons-learned-in-afghanistan/>). Según una encuesta de 2017 realizada por la Fundación Asia, para casi todos los afganos la corrupción es un problema en todas las áreas de sus vidas. Para un 83.7 por ciento de los afganos la corrupción es un problema importante en Afganistán en su conjunto, mientras para un 13.1 por ciento es un problema menor. Además, para un 69.8 por ciento de los encuestados la corrupción es un problema importante en su vida diaria y sólo para un 23.0 por ciento es un problema menor (THE ASIA FOUNDATION (2017)).

²⁵⁰ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 232. US SIGAR. REPRESENTANTE ESPECIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN (2018). *Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Has Begun to Implement an Anti-Corruption Strategy, but Significant Problems Must Be Addressed*. 18-51 Audit Report. Mayo, 2018, p. 1. <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>

2. CONDICIONANTES JURÍDICOS. EL DERECHO AFGANO

2.1. La realidad jurídica afgana

Cualquier esfuerzo por instaurar el Estado de Derecho en Afganistán, o en cualquier otro escenario, debe comenzar por un análisis de la realidad jurídica sobre la que se va a actuar. Pretender obviar este sustrato jurídico y actuar como si se construyera un nuevo Estado partiendo de cero supone pasar por alto una realidad preexistente que va a condicionar el proceso. La historia del derecho afgano durante el siglo pasado muestra ejemplos de cómo los intentos por reformar este sistema jurídico han tendido a fracasar por ignorar la realidad sobre la que operaban. Lamentablemente, durante el proceso de transición hacia la democracia iniciado en 2001 se ha cometido el mismo error como se verá a lo largo de este trabajo.

Desde los orígenes de Afganistán como Estado, su sistema jurídico ha estado absolutamente condicionado por su pertenencia al mundo musulmán, en el que religión y derecho están estrechamente entrelazados. En el sistema islámico ideal, la función más importante del gobernante es defender la justicia a través de la aplicación de la *sharía*, un código legal basado en el Corán y en las prácticas y dichos del profeta Mahoma que supone la fuente de derecho por antonomasia. Aunque su contenido se supone uniforme en todo el mundo musulmán, la realidad es que la *sharía* siempre se ha visto *contaminada* por las costumbres locales y ha coexistido con mecanismos de justicia informal, produciendo variantes geográficas con personalidad propia²⁵¹. Con el tiempo, a medida que el mundo musulmán se ha ido articulando en una serie de Estados independientes, la ley secular (*qanun*) ha pasado a ocupar su lugar junto a la *sharía* y el derecho consuetudinario en la conformación de los sistemas jurídicos nacionales. Con el advenimiento de los Estados islámicos modernos, las autoridades estatales han tratado de dar al derecho secular un protagonismo cada vez mayor frente a la *sharía* y el derecho consuetudinario, aunque en muchas ocasiones hayan preferido negarlo. Paralelamente, han tratado de sujetar el funcionamiento de la justicia a la autoridad del Estado y a las normas de derecho positivo, tratando de minimizar el papel de las instituciones de derecho informal, o de someterlas a un cierto grado de control gubernamental. La *sharía* primero y el derecho secular después, han sido las herramientas empleadas en los intentos por limitar, si no eliminar, la vigencia del derecho consuetudinario, tanto en su faceta positiva, como en la procesal. Pero, a pesar de estos esfuerzos, en el momento en que el Estado central ha mostrado debilidad, o allí donde las estructuras estatales se han debilitado por los acontecimientos políticos, los sistemas informales han vuelto a recuperar su posición, llenando el vacío creado por la ausencia de mecanismos de justicia patrocinados por el Estado.²⁵² Afganistán no ha escapado a estas dinámicas.

²⁵¹ Sobre la percepción que las propias comunidades tienen de la relación entre el derecho consuetudinario y la ley islámica: "En las zonas rurales, sin embargo, es tal la fusión entre la ley tribal y la ley islámica que ambas son vistas a menudo como inseparables y se apoyan mutuamente". BARFIELD, T. *Afghan Customary Law and Its Relationship to Formal Judicial Institutions*. Boston University. Produced for the United States Institute for Peace (USIP) Washington. Junio. 2003. p. 4. <https://www.usip.org/sites/default/files/file/barfield2.pdf>

²⁵² TARZI, A. (2006). *Historical Relationship between State and Non-State Judicial Sectors in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP). Washington. p. 1. https://www.usip.org/sites/default/files/file/tarzi_paper.pdf

2.2. El sistema jurídico afgano: Una perspectiva histórica

2.2.1. Período preconstitucional

Cualquier intento de comprender el sistema jurídico afgano actual tiene que comenzar por comprender el surgimiento y evolución de este Estado y cómo los valores e instituciones mencionados anteriormente se han ido combinando a lo largo del tiempo y en función de la situación política de cada momento.

El mito nacionalista supone que Afganistán nace como Estado con la proclamación del primer rey afgano en 1747. La realidad es que el proceso de creación del Estado afgano, incluyendo su sistema de justicia, ha sido un mucho más lento. En este proceso es importante tener en cuenta la estructura tribal del país, la supremacía de una confederación tribal (los pastunes) y la asimilación de la identidad nacional afgana con el Islam²⁵³. El proceso real de construcción de una estructura estatal comenzó en la década de 1830 con el Emir Dost Mohamed (r. 1826-1839, 1842-1863) y fue continuada por su hijo y sucesor, Sheer Ali (r 1869-1879).

Este proceso sufrió un golpe casi fatal con las guerras anglo-afganas que jalonan la segunda mitad del siglo XIX. Finalmente, a través de una alianza con los británicos, el Emir Abd al-Rahman se aseguró frente a las amenazas externas y pudo comenzar a centralizar su poder para crear un Estado efectivo. En este proceso, el Emir prestó especial atención al sistema legal, recientemente reformado por Sheer Ali que había intentado crear un sistema judicial centralizado, regulado por un único código legal²⁵⁴. Sus esfuerzos sólo tuvieron un éxito parcial, ya que no fue capaz de imponerse en las zonas rurales, donde ulemas y ancianos, asesorados por las *shuras*, seguían actuando como jueces aplicando las normas tradicionales²⁵⁵.

Abd al-Rahman (r. 1880-1901), conocido como el Justiniano de Afganistán²⁵⁶, tenía claro cuál era su papel como emir: "dar testimonio de Dios en medio de las tinieblas de este mundo y asegurar el cumplimiento de la Ley"²⁵⁷. Ello suponía encarnar el poder judicial y atribuirse el poder de interpretar las leyes según su criterio e incluso redactar sus propias leyes, allí donde la *sharía* no proporcionara un mandato concluyente²⁵⁸. Esta interpretación de sus prerrogativas no se opone a la tradición islámica, según la cual el califa no tiene derecho a legislar sino sólo a emitir decretos administrativos dentro de los límites establecidos por la ley sagrada. Tradicionalmente, los gobernantes musulmanes han promulgado leyes manteniendo la ficción de que eran sólo reglamentos necesarios para aplicar, complementar y hacer cumplir la *sharía*, por lo que se encontraban

²⁵³ Sobre la estructura étnica de Afganistán y sus consecuencias sociopolíticas: RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 133 y ss.

²⁵⁴ KAKAR, H. (1977). *An Analysis of the Centralization of Political Power in Afghanistan in the Reign of Amir Abdal-Rahman Khan (1880-1901)*. Kabul 1977. p. 1.

²⁵⁵ TARZI (2006), *op. cit.* p. 3.

²⁵⁶ KHAN (2015), *op. cit.* p. 3.

²⁵⁷ KHAN, S. M. *The Life of Abdur Rahman Khan Amir of Afghanistan*, Oxford University Press 1980. Vol. 1, pp. 230-232. pp. 230-232.

²⁵⁸ MOHAMMAD, S. *The Constitution and Laws of Afghanistan*. John Murray. Londres, 1900, p. 126.

dentro de los límites de su autoridad política. En la práctica, desde los tiempos de los abasidas, los califas han venido produciendo una legislación virtualmente independiente en asuntos de seguridad, impuestos y justicia penal, fuera del control de los jueces islámicos (Cadíes)²⁵⁹.

Abd al-Rahmán utilizó la legitimidad islámica para crear un auténtico Estado. Según él, sus *firmands* (decretos reales) reflejaban los mandatos divinos, por lo que su incumplimiento debía considerarse como desobediencia a las normas divinas. En los inicios de su reinado, siempre que sus excesos represivos crearon malestar entre los ulemas, que todavía ejercían considerable influencia sobre la opinión pública, Abd al-Rahman justificaba sus acciones como pasos necesarios en la propagación de la *Sharía*, recordándoles así que defender al Emir era defender la *Sharía*. La historiografía afgana destaca "el énfasis de Abd al-Rahman en la islamización de los tribunales y, a través de ellos, de todo el sistema burocrático del país"²⁶⁰. Por primera vez, la *Sharía* se convirtió en la ley suprema del país, sustituyendo a las normas consuetudinarias que hasta entonces habían aplicado los tribunales²⁶¹. Así, como consecuencia de estas leyes, los habitantes de Afganistán comenzaron a aprender a obedecer a un monarca único y a un conjunto uniforme de las leyes²⁶².

Entre los retos más importantes a los que tuvo que enfrentarse este proceso fue la existencia de estructuras de poder informales. Al igual que en resto del mundo musulmán, la *sharía* unificó teóricamente la comunidad de los creyentes bajo un derecho único. Pero la uniformidad a la que condujo no debe sobreestimarse. En la práctica, el antiguo sistema tribal no fue reemplazado, sino más bien reformado y modificado: islamizado. Tarzi resume la situación real en 1900 enumerando los tres componentes del sistema legal afgano: la *sharía*, los edictos del emir y los diferentes códigos tribales. Según él, los decretos del emir prevalecían en los campos penal y político, la *sharía* en los asuntos económicos y de familia, quedando los códigos tribales relegados a un papel residual. Ya que no parecía posible eliminar totalmente estas normas consuetudinarias, el interés del emir por establecer un sistema legal único y controlado por el Estado le llevó a intentar ejercer algún tipo de control o supervisión sobre ellos. El propio Emir cita la actitud rebelde de los habitantes y la corrupción y la ineficacia de los funcionarios del gobierno como las causas que impidieron que ese control se hiciera efectivo, permitiendo la supervivencia de las costumbres tribales²⁶³.

²⁵⁹ TARZI, *op. cit.* p. 5

²⁶⁰ GHANI AHMADZAI (1977). *State-Building and Centralization in a Tribal Society, Afghanistan: 1880-1901*. Resis no publicada. American University of Beirut, Lebanon, 1977. p. 74.

²⁶¹ GHANI AHMADZAI (1983). "Disputes in a Court of Shaira, Kunar Valley, Afghanistan, 1885-1890," *International Journal of Middle East Studies*, 15. 1983. p. 253.

²⁶² KAKAR (1977), *op. cit.* p. 169.

²⁶³ En ciertos casos, el Emir permitió la supervivencia de mecanismos de justicia informal, tratando de regularlos o de controlarlos, introduciendo funcionarios estatales en su estructura. Es el caso del *panchayat*, tribunal mercantil establecido en Kabul en 1893, cuya finalidad principal era solucionar las disputas entre comerciantes afganos y extranjeros (Contaba para ello con representación de los comerciantes indios y se preveía que pudieran participar británicos). Aunque era en principio un sistema informal, el Emir se garantizó su control asumiendo el nombramiento de sus vocales (TARZI. *op. cit.* pp. 7 y 8).

El Emir Habibulá (r. 1901-19), hijo y sucesor de Abdur Rahmán, continuó la política de islamización y centralización de su padre mediante una importante labor legislativa. Sin embargo, su control sobre las tribus y los *ulemas* fue mucho más tenue que el que estableció su padre, lo que les permitió recuperar su papel de líderes políticos y árbitros en toda clase de pleitos. De acuerdo con la tradición, este arbitraje se ejercía de conformidad con el juicio de los ancianos de la comunidad y con la interpretación de la *sharía* proporcionada por el *mulá*, lo que daba a los clérigos un considerable poder en su comunidad.

Amanulá (r. 1919-29), hijo y sucesor de Habibulá, protagonizó un importante impulso reformador que incluyó la creación de un poder judicial independiente, con un sistema judicial supervisado por el estado y totalmente codificado. El Art. 55 de la Constitución aprobada bajo su reinado prohibía cualquier tipo de tribunales especiales y la intervención de instancias ajenas al poder judicial en la resolución de cualquier tipo de pleito. Los mecanismos de justicia informales quedaban así formalmente abolidos. La audacia de las reformas introducidas por el emir en este y en otros campos acabaron por costarle el trono. Tribus y *ulemas* se aliaron contra unas reformas que privaban a ambos de sus poderes tradicionales y lograron derrocar al emir. El resultado de la guerra civil que acabó derrocando al monarca fue, entre otros, la recuperación de la autonomía de las comunidades locales²⁶⁴.

Los sucesores de Amanulá aprenderían la lección y serían muy cautos a la hora de extender el poder del Estado a las áreas rurales bajo control de las tribus. Para tener cierto control sobre los clérigos, Nadir Sha (r. 1929-33) creó la Sociedad de los Ulemas (*jami'at -al- ulama*) y fundó madrazas públicas en Kabul, en las que se formaban los futuros jueces. Los generosos salarios asignados a los ulemas garantizaban cierto grado de fidelidad²⁶⁵. Además, inició una política de acercamiento a las tribus, que sería seguida por su hijo y sucesor Zahir (r. 1933-73). Durante este período, hasta la aprobación de la Constitución de 1964, coexistían en Afganistán dos tipos de tribunales: los que aplicaban la ley islámica y los que aplicaban la secular. Ambos sistemas competían de hecho por ganarse el favor popular. Revueltas como la de 1920 responden, entre otras cosas, a esta larga pugna entre partidarios de uno y otro sistema²⁶⁶.

Para hacer posible este cambio, se crearon en la Universidad de Kabul las facultades de Derecho Islámico y de Ciencia Política y Derecho. Los estudiantes de las madrazas sólo podían ser designados jueces tras estudiar en la primera. Los egresados de la segunda, por su parte, actuaban como jueces y fiscales en los ámbitos administrativo y mercantil. Este proceso de secularización hace que podamos afirmar que el derecho secular acabó

²⁶⁴ BARFIELD, *op. cit.* p. 26.

²⁶⁵ WARDAK (2004). "Building a post-war justice system in Afghanistan". En: *Crime, Law & Social Change*. Nº 41. 2004. p. 323. https://www.usip.org/sites/default/files/file/wardak_article.pdf

²⁶⁶ Tradicionalmente se ha considerado que en esta lucha, el medio rural apoyaba las posturas conservadoras de los defensores de la *sharía*. Cabe más bien pensar que lo que se pretendía desde las comunidades rurales era minimizar las intromisiones del Estado; y el apoyo a los clérigos parecía la mejor forma de lograrlo. La oposición en el medio rural se debía, en gran medida, a los cambios que el derecho positivo pretendía introducir en aspectos como la edad mínima para contraer matrimonio, limitaciones a la dote o cambios en las causas de divorcio. Los *mulás* se mostraron, en general, muy hábiles a la hora de aprovechar estos sentimientos a su favor (BARFIELD. *op. cit.* pp. 26-27).

por convertirse en la fuente principal del derecho afgano. El art. 69 de la Constitución establecía que, solo donde no existiera norma positiva aplicable, se aplicarían las disposiciones de la *sharía*, siempre según la interpretación de la escuela *hanafita*²⁶⁷.

A pesar de ello, diversos trabajos de campo realizados durante los años 70 demuestran la pervivencia de los sistemas de justicia informales. Esto es así porque entre los afganos se aprecia una cierta renuencia a acudir a los tribunales formales a solucionar sus pleitos privados. Los pleitos relativos a asuntos de familia (violencia doméstica, herencias, divorcios,...) tienden a resolverse *in situ*, antes de que se conviertan en un problema público; se trata de evitar que los problemas domésticos queden expuestos al escrutinio público y mostrar que el cabeza de familia, o el jefe local, son capaces de poner orden en su casa; intimidad y autoridad son los valores a proteger²⁶⁸. Los problemas de naturaleza pública, en cambio, se solventan en instituciones públicas, *shuras*, responsables de solucionar los pleitos que se produzcan en el seno de la comunidad. Como consecuencia de ello, en amplias zonas del país el derecho vigente no era, en la práctica, la Constitución, sino el *pastunwali*, esto es, el conjunto de normas consuetudinarias que rige la vida de las tribus afganas²⁶⁹. Pese a los intentos de fortalecer el sistema formal, pronto quedó claro que la realidad social del país imponía considerar a los tribunales informales más como aliados de este sistema que como rivales.

En 1975, había 225 tribunales de primera instancia en el país, número que aumentó tras el derrocamiento de la monarquía. El gobierno del presidente Daud (1973-1978) intentó aumentar su influencia en el medio rural mediante el establecimiento de más tribunales de primera instancia. Sin embargo, la escasez de recursos económicos y de personal cualificado y la incompetencia de los funcionarios públicos hicieron que este intento acabara por generar malestar entre las comunidades locales. Los tribunales estatales quedaron pronto colapsados, lo que obligó a la creación de un nuevo conjunto de tribunales, llamados los Tribunales de Conciliación: órganos de mediación formados por ancianos que tomaban sus decisiones en las mezquitas. Su jurisdicción, voluntaria para las partes, estaba limitada a los litigios civiles y delitos menores²⁷⁰.

Este modelo de integración de los sistemas de justicia formal e informal se frustró tras el golpe militar de 1978, cuando el gobierno comunista intentó imponer un sistema de tipo soviético, totalmente ajeno tanto a la tradición afgana, como al Islam, que sería re-

²⁶⁷ WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 325

²⁶⁸ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 158.

²⁶⁹ TARZI (2003). *The judicial state: evolution and centralization of the courts in Afghanistan, 1883—1896*. Thesis (Ph. D.). New York University, Graduate School of Arts and Science, 2003. p. 308

²⁷⁰ Parece ser que este recurso a la justicia informal fue efectivo: En Kabul, en el primer mes de funcionamiento, estos tribunales habían resuelto 52 de los 59 conflictos planteados, con lo que el proyecto piloto se amplió para crear 70 tribunales más. El objetivo declarado del Ministerio de Justicia era crear Tribunales de Conciliación a nivel nacional (JONES-PAULY, C. y NOJUMI, N. "Balancing Relations Between Society and State: Legal Steps Toward National Reconciliation and Reconstruction of Afghanistan". *The American Journal of Comparative Law*. Otoño, 2004. p. 6. https://www.usip.org/sites/default/files/file/comparative_law.pdf).

chazado antes de que fuera totalmente implantado²⁷¹. A partir de este momento, tanto los *muyahidines* como los talibán impusieron nominalmente un sistema basado en la *sharía*. De hecho, se inicia un período de guerras civiles que llevará aparejado un debilitamiento de la estructura del Estado y un fortalecimiento paralelo de estructuras informales, como las tribus, que irán haciéndose cada vez más independientes, incluso a la hora de administrar justicia²⁷². Los sistemas formales de justicia, tanto los basados en la *sharía* como los basados en el derecho positivo fueron debilitándose hasta prácticamente desaparecer²⁷³. Finalmente, los talibán acabaron por reconocer expresamente el sistema de *shuras* y *yirgas*²⁷⁴.

La guerra civil produjo a la larga un debilitamiento de los sistemas de poder tradicionales en el medio rural. Por una parte, la aristocracia de los terratenientes fue sustituida por una nueva generación de comandantes militares que ocuparon su poder. Por otra parte, la desaparición de las estructuras gubernamentales facilitó el fortalecimiento del poder de los *mulás* que, amparándose en el marco de una guerra santa como la que se estaba luchando sostenían que los líderes religiosos debían ser obedecidos por los militares, fueron escalando cotas de poder cada vez mayores e imponiendo la *Sharía* en su versión más estricta en lugar de los códigos tribales, que fueron perdiendo vigencia.

2.2.2. Historia del constitucionalista afgano.

Afganistán ha tenido en los últimos 100 años cierta experiencia constitucional²⁷⁵. Por un lado, Afganistán ha tenido muchas constituciones. Pero, por otro lado, el país ha tenido pocas oportunidades de implementar realmente dichas constituciones. Desde 1923, cuando el rey Amanulá promulgó la primera constitución de Afganistán, este país ha tenido ocho constituciones. Las dos primeras constituciones, en 1923 (Amanulá) y 1931 (Nadir Sha), fueron establecidas por la monarquía después de períodos de agitación (después de la batalla final por la independencia con Gran Bretaña y después de la revuelta de 1929 que derrocó al rey Amanulá). Estas constituciones se gestaron sin una gran participación y mantuvieron casi todo el poder en manos del rey, con poco espacio para la participación popular. Incluyeron reformas políticas, especialmente la Constitución de 1923, pero la falta de participación pública en este proceso de reforma fue la razón principal del levantamiento popular de 1929.

²⁷¹ No hay evidencias sobre la supervivencia de los tribunales de conciliación durante el período comunista. El nuevo régimen estableció un sistema de asambleas locales, de distrito y provinciales, que no tenían nada en común con los sistemas de organización social preexistentes; se trataba más bien de instrumentos de control político de un sistema incompatible con cualquier manifestación política ajena al poder del estado.

²⁷² BARFIELD, *op. cit.* p. 31-32.

²⁷³ WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 319

²⁷⁴ KUMAR SEN y SHARMA (2009). De acuerdo con su ideario político-religioso y para recalcar su carácter islámico, impusieron la denominación de *shura* para estas asambleas y declararon obligatoria la participación en ellas de los *mulás* (JONES-PAULY y NOJUMI, *loc. cit.* p. 7).

²⁷⁵ Un resumen de la historia del constitucionalista afgano puede encontrarse en THIER, J. A. "The making of a constitution in Afghanistan" en *State reconstruction and international engagement in Afghanistan*, 30 May - 1 June 2003, London School of Economics and Political Science and University of Bonn. Junio 2003. http://eprints.lse.ac.uk/28380/1/Thier_LSERO_version.pdf.

En 1963, después de más de 30 años de relativa estabilidad y de un progreso económico y político lento pero constante, el Rey Zahir (que llevaba en el trono 30 años) pidió la redacción de una nueva constitución. Esta Constitución, que introdujo un grado mucho mayor de participación democrática, se redactó durante un período de 18 meses con amplias consultas con todos los sectores de la sociedad. El texto resultante contemplaba un parlamento elegido por sufragio universal y consejos municipales y provinciales elegidos democráticamente. Una vez que esta Constitución fue ratificada por una loya yirga en 1964, comenzó la era conocida como *Nueva Democracia*. Se celebraron dos elecciones parlamentarias y el país comenzó a experimentar un gobierno democrático²⁷⁶.

En 1973, este período llegó a un abrupto final, cuando Sardar Daud, ex Primer Ministro y primo del Rey, tomó el poder mediante un golpe de Estado. La Constitución de 1964 fue derogada y se proclamó la República de Afganistán. A renglón seguido, se preparó una nueva Carta Magna, sin amplias consultas, que se promulgó en 1977. Para entonces, sin embargo, el gobierno estaba en crisis y Daud fue derrocado en 1978 por un golpe de estado comunista. La Constitución fue nuevamente derogada y en 1980 fue promulgada una nueva por Babrak Karmal. Para estas fechas, el país ya estaba ocupado por tropas soviéticas y comprometido en una guerra brutal. En un intento por ganar legitimidad después de años de conflicto, el gobierno de Nayibulá introdujo otra Constitución en 1987, reemplazada por otra en 1990, tras la retirada soviética. Finalmente, en 1992, el nuevo gobierno interino de los *muyahidines* propuso una nueva Constitución. Sin embargo, la lucha estalló entre los elementos del nuevo gobierno en 1992. La guerra civil que se desató tras la caída del régimen comunista impidió su entrada en vigor. El régimen talibán no creó una nueva constitución.

Tras la caída de los talibán, se optó por reinstaurar la Constitución de 1964, hasta que fuera redactado un nuevo texto fundamental. Esta Constitución, en su momento, intentó modernizar Afganistán mediante la introducción de un sistema legal similar al egipcio, muy influenciado a su vez por el francés y el turco. Podría considerarse como el equivalente afgano de nuestra Constitución de 1812 por el salto a la modernidad que supuso.

2.3. Instituciones tradicionales en el sistema jurídico afgano

El análisis del sistema jurídico afgano exige la delimitación previa de ciertos conceptos básicos, necesaria para comprender el significado y alcance que las diferentes instituciones jurídicas tienen en el contexto afgano. Concretamente, resulta necesario conocer una serie de instituciones normativas, como la *sharía* y el *pastunwali*, que han tenido y siguen teniendo una gran influencia en la formulación e interpretación del derecho positivo afgano. Asimismo, es necesario analizar instituciones representativas que, al margen del parlamento, constituyen cauces para la expresión de la voluntad popular. En ambos casos, el encaje de estas instituciones con las correspondientes nacidas del derecho positivo resulta compleja, pero necesaria. No es posible, a día de hoy, prescindir de ellas, pretendiendo que la aprobación de un texto constitucional puede borrar de un plumazo toda la tradición jurídica anterior. No debe permitirse, tampoco, que se conviertan en obstáculos insalvables para cualquier evolución del derecho.

²⁷⁶ A pesar de la apariencia de monarquía parlamentaria perseguida por la Constitución de 1964, el Rey Zahir logró mantener la estabilidad del país durante 40 años apoyándose en los poderes tradicionales. Durante su reinado, supo combinar las reformas con el respeto al poder de las tribus, a las que consiguió mantener a su lado, pese a su oposición a muchas de sus reformas (HUGHES, *op. cit.* pp. 10-11)

2.3.1. Instituciones normativas

2.3.1.1. La *sharía*.

El estudio de la tradición jurídica afgana debe comenzar necesariamente por el análisis de la *sharía*, la Ley Islámica, fuente principal del derecho afgano durante casi toda su historia. *Sharía* es una palabra árabe que significa el camino a seguir. En el ámbito puramente jurídico, quiere decir Ley Islámica. Las fuentes de la *sharía* son, en primer lugar, el Corán²⁷⁷ y la *sunna*; es decir, el libro sagrado del Islam y los dichos y hechos del Profeta Mahoma. Se trata en ambos casos de fuentes con escaso contenido jurídico, que establecen principios y normas generales que precisan de análisis e interpretación para su aplicación. Tras la muerte del profeta, los califas comenzaron a nombrar eruditos que les asesoraran en la correcta interpretación de las fuentes y en su aplicación a nuevas realidades. Esta labor dio lugar a las otras dos fuentes de la *sharía*: *Ijtihad* e *Ijma*; es decir, el razonamiento analógico y el consenso de los juristas. La opinión unánime de éstos se transforma así en Ley Divina, que es recopilada en textos utilizados hasta el día de hoy como jurisprudencia; estas recopilaciones son recopilaciones de normas que pretenden regir todos los aspectos de la vida de los musulmanes. Este sistema ha dado lugar a una serie de escuelas, con interpretaciones más o menos rigoristas de las fuentes. En el caso afgano, la escuela predominante ha sido siempre la *hanafita*, una de las más moderadas; esta interpretación de la *sharía*, mezclada con normas consuetudinarias y el *Islam Popular* ha cristalizado en el derecho formal aplicado en Afganistán. Con el tiempo, la ley secular (*qanun*) pasó a ocupar su lugar junto a la *sharía* y el derecho consuetudinario. Con el advenimiento de los estados islámicos modernos, sus gobiernos han tratado de potenciar el *qanun*, interpretando a su interés la *sharía* y minimizando el papel de la costumbre. Pero, allí donde el Estado ha mostrado debilidad, los sistemas informales han llenado el vacío creado por la ausencia de instituciones jurídicas patrocinadas por el Estado²⁷⁸. Afganistán no ha escapado a estas dinámicas.

En Afganistán, la ley islámica se aplica por jueces religiosos (*Cadí*) que siguen la tradición jurídica Hanafi. Los Cadíes pertenecen a un grupo más amplio de clérigos profesionales (*ulemas*) que emiten opiniones (*fatwa*) sobre temas religiosos. En general, se ven a sí mismos como protectores de una tradición de inspiración divina en la que la religión y el gobierno se funden inextricablemente. A diferencia de los sistemas de derecho consuetudinario, la *sharía* se considera de aplicación universal, con independencia del tiempo y el espacio. Dada su formación en una tradición escrita y urbana del Islam ortodoxo, los ulemas han tendido a despreciar el derecho consuetudinario, de carácter rural y oral. El ulema utiliza a menudo su influencia para exigir la sustitución de las prácticas del derecho consuetudinario por interpretaciones acordes con la ley islámica, lo que implica indirectamente su participación en la resolución de las disputas²⁷⁹.

²⁷⁷ A pesar de la percepción generalizada, el Corán no es principalmente un texto legal. De los trescientos versos que pueden considerarse preceptivos, casi la mitad tienen que ver con la práctica personal de rituales religiosos (*ibadat*). La otra mitad trata de asuntos relacionados con el matrimonio, la herencia, las transacciones comerciales y otras cuestiones económicas, así como de los delitos, las penas y los medios de prueba.

²⁷⁸ TARZI (2006), *op. cit.* p 1.

²⁷⁹ BARFIELD, *op. cit.* p. 1.

2.3.1.2. El *pastunwali*.

Los pastunes, la etnia más numerosa en Afganistán y la más influyente históricamente en su articulación como Estado, sostienen el mito de que su primer antepasado, Qays, recibió el Islam directamente del Profeta Mahoma después de viajar desde el Hindu Kush a Arabia, adoptando el nombre de Abdurrashid. Según la tradición, Abdurrashid tuvo tres hijos, Sarbun, Gargast y Baltan, que son los patriarcas de los tres grupos de descendencia pastunes de los que derivan la mayoría de las tribus actuales. Este mito demuestra dos de las características principales de la cultura pastún: la primacía de la descendencia patrilineal y la indivisibilidad de los conceptos de pastún y musulmán. Sin embargo, para los pastunes, el rasgo fundamental que define a sus miembros no es el origen, sino la aceptación de un código de normas no escritas conocido como *pastuwali*²⁸⁰. Este código, el más completo y detallado de los sistemas de derecho consuetudinario afganos, incluye normas que regulan todos los aspectos de la vida de los pastunes, incluyendo entre estos aspectos, los mecanismos para la resolución de conflictos²⁸¹. Pero su influencia no se limita a esta etnia, sino que tiene una gran influencia entre de todos los afganos, incluidos los pertenecientes a otras etnias²⁸².

Como sucede normalmente con las normas consuetudinarias, se trata de un cuerpo normativo en continuo desarrollo y con muchas variantes locales²⁸³. Aunque a veces se hace referencia a él como un código tribal, asumiendo que se aplica a todos los pastunes de la misma manera en todas partes, en realidad su interpretación y aplicación varía de una zona a otra y en el tiempo y a menudo se combina con nociones de lo que se considera que significa ser un "buen musulmán", a pesar de que *sharía* y *pastunwali* divergen en algunos temas clave. Estas características, junto al hecho de que se trate de una tradición fundamentalmente oral, limitan la validez general de algunas de las conclusiones que puedan extraerse en su análisis, algo que debe tenerse en cuenta a lo largo de todo este trabajo.

Las normas de conducta del *pastunwali*, normalmente no escritas, se centran principalmente en el concepto de *nang*, que se traduce como honor. En la concepción pastún, el honor es el bien más valioso. El honor de la persona y el grupo (familia, clan, tribu) están inexorablemente unidos, ya que la identidad individual está inextricablemente ligada a la identidad grupal; de forma que el honor no es una cuestión individual, sino que implica a todo el grupo. Newell define, de forma sucinta pero muy clara, el contenido del *pastunwali*:

²⁸⁰ Ser pastún equivale a observar el *Pastunwali*, "el camino de los pastunes." (BARFIELD, T; NOIUMI, N y ALEXANDER, J. *The Clash of Two Goods: State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington 2006. p. 4. https://www.usip.org/sites/default/files/file/clash_two_goods.pdf).

²⁸¹ El derecho consuetudinario es el medio por el cual las comunidades locales resuelven disputas en ausencia de (o con la oposición del) Estado o la autoridad religiosa. Se basa en un código cultural y ético común que genera reglas vinculantes sobre sus miembros. Las comunidades utilizan este código para resolver disputas, evaluar las acciones y para imponer sanciones contra los infractores de las normas locales. BARFIELD (2006), *op. cit.* p. 1.

²⁸² COBURN (2013), *op. cit.* p. 15.

²⁸³ LANDINFO, *op. cit.* p. 6.

"Es simple pero exigente. La supervivencia del grupo es su principal imperativo. Exige venganza contra las lesiones o el insulto a los familiares; la caballerosidad y la hospitalidad hacia los extraños desamparados e indefensos; la valentía en la batalla y la sinceridad e integridad en el comportamiento individual. Atribuye gran preeminencia a los pastunes que pueden arbitrar con éxito las disputas que son endémicas entre ellos. Las multas y el dinero de sangre son medidas empleadas con frecuencia para limitar la violencia entre las familias rivales. Pastunwali es un código que limita la anarquía entre personas frenéticas pero vitales"²⁸⁴.

Más que un sistema de derecho consuetudinario, el *pastunwali* es una forma de vida que hace hincapié en el honor por encima de todo. En realidad, se trata de un código de conducta prácticamente imposible de cumplir en una sociedad estructurada o en áreas donde el gobierno impone el imperio de la ley, haciendo imposible el recurso a la venganza personal o comunal²⁸⁵. La crisis sufrida por el estado afgano durante las últimas décadas ha permitido cierta revalorización de los valores tribales, al debilitar tanto al estado como a las élites locales²⁸⁶. En sentido opuesto, el proceso de fortalecimiento que está viviendo el estado afgano debería llevar a una paralela marginalización de los códigos tribales, que quedarían relegados, como ha venido ocurriendo tradicionalmente, a las áreas más pobres y atrasadas del país.

Pero de momento el *pastunwali* juega un papel innegable en la regulación de las relaciones sociales de los afganos, ante lo cual cabe preguntarse: ¿Pueden sus normas considerarse derecho sustantivo? ¿Constituyen un apoyo o un obstáculo para el establecimiento del Estado de Derecho? Las normas jurídicas se diferencian del resto de normas sociales porque su cumplimiento es impuesto por instituciones encargadas de imponer medidas punitivas para asegurar su cumplimiento. En el caso del *pastunwali*, en la mayoría de los casos sólo puede hablarse de una presión tácita, aunque esté suficientemente presente y aceptada como para garantizar un alto grado de cumplimiento de las resoluciones de los tribunales informales; sólo en casos muy concretos, en zonas del este del país, las comunidades disponen de la capacidad real de imponer sus decisiones por la fuerza; en el resto de los casos, el cumplimiento de las decisiones descansa en el acuerdo de las partes, en el depósito previo de garantías y en el empleo de medidas coercitivas indirectas por parte de la comunidad. Si en los últimos años se ha asistido a un empleo mayor de este tipo de medidas coercitivas, se debe a los cambios producidos en este período en la relación entre el individuo y el grupo en Afganistán. La dislocación

²⁸⁴ Citado en UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID 2005, *Afghanistan Rule of Law Project. Field Study on Informal and Customary Justice in Afghanistan and recommendations on Improving access to Justice and Relations Between Formal Courts and Informal Bodies*. Afghanistan Rule of Law Project. pp. 5 y 6. https://www.usip.org/sites/default/files/file/usa-aid_afghanistan.pdf

²⁸⁵ Es por ello que los pastunes que habitan en las zonas más marginales, más allá del control del gobierno, se ven a sí mismos como los únicos verdaderos pastunes, porque sólo ellos pueden mantener las estrictas normas de *el camino de los pastunes*. En las zonas rurales más ricas, como las llanuras irrigadas alrededor de Peshawar o Kandahar, es más difícil por el poder que han adquirido a los largo de los años los linajes hereditarios de los terratenientes, que han reducido a los miembros de sus tribus a la situación de clientes. En estos casos, es élite de los terratenientes es la única con autonomía suficiente para cumplir con el *pastunwali* (BARFIELD (2006), *op. cit.* p. 5).

²⁸⁶ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 111.

de comunidades que ha producido la emigración, así como el aumento del poder de los comandantes militares locales, a costa de los poderes tradicionales, han debilitado la efectividad de la presión moral ejercida por las asambleas locales, forzándolas a recurrir a medios más contundentes a la hora de imponer sus decisiones²⁸⁷.

En el caso de *pastunwali*, en el que individuos y comunidades se responsabilizan del mantenimiento de su propio honor, personal o colectivo, a través de la imposición directa de sanciones, dificulta atribuirle la consideración de derecho sustantivo, aunque este mecanismo tenga un matiz de práctica jurídica. Por otra parte, el énfasis atribuido a que sea uno mismo el que defienda sus derechos y su honor, dificulta la delegación de la imposición de sanciones en terceros, incluido el estado²⁸⁸.

2.3.1.3. Reconciliación y venganza

Un valor fundamental a la hora de entender los criterios con que se imparte justicia en Afganistán es el de *reconciliación*. Mencionado en varios versículos del Corán como una virtud cardinal y elemento central del *pastunwali*, es un concepto que va más allá de la simple resolución de un conflicto, incluyendo en su contenido la promoción de la armonía social y la justicia. Con la reconciliación se pretende que el conflicto no deje heridas abiertas y la solución satisfaga a ambas partes, evitando ulteriores conflictos o venganzas. Este valor religioso, unido al miedo a la *fitna*, entendida como desorden o división social, tiene una gran influencia en el modo informal de resolver disputas. Es normal que los ancianos se refieran a estos valores durante el proceso de deliberación, porque esta invocación ayuda a conformar la presión social que motiva a los participantes a aceptar ciertas decisiones. La apelación a una reconciliación que conduzca a una paz social duradera, pretende en muchos casos a llevar a una de las partes a aceptar una solución que, si bien puede no satisfacer completamente sus legítimas aspiraciones, garantiza una armonía que no se lograría de otro modo. Con la misma finalidad, será normal que a la parte perdedora se le haga alguna concesión que le permita aceptar el veredicto sin *perder la cara*. La importancia atribuida a la reconciliación en el *pastunwali* es tal, que permite sacrificar a la justicia en su nombre.

Pero la reconciliación no siempre es posible sin una satisfacción previa, en forma de venganza -no castigo-, término que no tiene sentido peyorativo alguno para los afganos y que es otro componente fundamental del sistema. Cuando el honor de un grupo es dañado, corresponde a éste y no al Estado u otra organización externa restablecerlo. El robo, la violación y el asesinato son considerados como conductas inmorales, pero sancionar a sus perpetradores no se considera una responsabilidad de la comunidad; esta responsabilidad recae en la víctima, considerándose la venganza como la solución adecuada al agravio sufrido. La función del *pastunwali* se limita a establecer límites sobre la legitimidad de la venganza: cómo, quién y dónde puede ejecutarla²⁸⁹. Solucionar este tipo de afrentas con los propios medios, es un signo de fuerza. Un hombre que no puede

²⁸⁷ COBURN, *op. cit.* p. 14. Curiosamente, una de las formas de forzar al cumplimiento de las decisiones de las asambleas consiste en amenazar con remitir el caso a los jueces formales (BARFIELD (2003), *op. cit.* pp. 38-29).

²⁸⁸ KHAN (2015), *op. cit.* p. 4.

²⁸⁹ BARFIELD (2003), *op. cit.*

proteger el honor de su familia y su propiedad no merece respeto y “cualquiera es libre de arrebatarse lo que quiera, sus posesiones, su tierra”²⁹⁰.

Reconciliación y venganza son las dos herramientas que este sistema ofrece para garantizar la paz social. Ambos buscan en última instancia el apaciguamiento de la parte ofendida que, en el peor de los casos, se consigue por la venganza.

2.3.1.4. Las relaciones entre *sharía* y *pastunwali*.

La relación entre la ley islámica y el *pastunwali* es compleja²⁹¹, especialmente en lo referente al estatuto de la mujer. Aunque los afganos tienden a pensar que sus usos son conformes con el Islam, un examen detallado de éstos sugiere algunas diferencias, en parte porque, mientras la ley islámica establece los límites de la relación personal con Dios y ofrece orientación moral para la conducta personal, el *pastunwali* actúa en otra esfera, en la colectiva, ligando el propio honor con el grupo social. Aunque hay algo de cierto en esta diferenciación, resulta algo simplista por pasar por alto el hecho de que también la ley islámica regula muchos aspectos de las relaciones interpersonales²⁹².

Hay una serie de usos consuetudinarios que colisionan con la ley islámica²⁹³ como, por ejemplo, la necesidad de consentimiento para el matrimonio que, según ésta es necesaria en ambos contrayentes, pero la costumbre afgana solo lo exige en el caso del varón. De hecho, persisten todavía prácticas como los matrimonios concertados o la entrega de novias como compensación, contrarias a la ley islámica.

Un ámbito adicional en el que existen discrepancias entre ambos sistemas de normas es el relativo al derecho a heredar de la mujer. Mientras la *sharía* reconoce este derecho,

²⁹⁰ GLATZER, B. "Being pashtun – being muslim: Concepts of person and war in Afghanistan". En: Glatzer, B. (Ed.), *Essays on South Asian Society: Culture and politics II*. Das Arabische Buch. Berlin:1998. p. 5. <http://www.khyber.org/publications/021-025/glatzer1998.pdf>. En ocasiones, para el grupo de familiares de la víctima puede resultar difícil vengarse; por ejemplo, si el asesino es de una familia más poderosa que la de la víctima, por lo que la venganza podría tener consecuencias fatales. Si se considera imposible vengar un asesinato, la familia de la víctima, para evitar la vergüenza que puede suponer no ser capaz de vengar el crimen, puede tener que optar por abandonar su residencia, para no tener que vivir en la proximidad del asesino. Sin embargo, una deuda de sangre puede permanecer en estado latente hasta que la familia de la víctima crea que es capaz de vengarse. Así, los hijos jóvenes pueden vengar a su padre asesinado cuando llegan a la edad adulta; la venganza puede esperar meses, años e incluso generaciones. Y puede enquistarse y generar odios entre familias, clanes o tribus que no logran cicatrizar (BARFIELD (2003), *op. cit.* p. 3).

²⁹¹ Hasta el extremo de que, según Jones-Pauly y Nojumi, “El Islam practicado en Afganistán... sería prácticamente irreconocible para un verdadero teórico del Islam. Aparte de la fe en Alá y en su profeta Mahoma, la mayoría de las creencias derivan de costumbres locales preislámicas” (JONES-PAULY y NOJUMI, *loc. cit.* p. 849-50).

²⁹² KHAN (2015), *op. cit.* p. 5.

²⁹³ “Las personas comunes tienen poco conocimiento de la ley islámica y la mayoría de ellos piensa que el derecho consuetudinario se ajusta al *Sharía*. En realidad, la mayoría de las regulaciones del derecho consuetudinario contradicen tanto la ley islámica como la ley formal afgana. La mayoría de la gente no ve esta contradicción porque entre los miembros de la *yirga* se incluyen a menudo las figuras religiosas de la aldea, los mulás. Incluso cuando las decisiones de las *yirgas* no están de acuerdo con la ley islámica, la participación de figuras religiosas en la toma de decisiones hace que las personas crean que la decisión se ajusta a la ley islámica” (MAX PLANCK INSTITUTE. *Family Structures and Family Law in Afghanistan. A Report of the Fact-Finding Mission to Afghanistan, January –March 2005*. Hamburgo. 2005. https://www.mpipriv.de/1187092/mpi-report_on_family_structures_and_family_law_in_afghanistan.pdf. p. 10).

aunque sea en cuantía menor que para el varón, el *pastunwali* sólo reconoce este derecho a los varones. En estos casos, lo normal es que se trate de evitar una confrontación clara entre ambos sistemas, tratando de buscar una solución de compromiso²⁹⁴. Esta postergación de ley islámica se justifica con el argumento de que esta solución es más beneficiosa para la comunidad en su conjunto, al fomentar la cohesión²⁹⁵. Se trata de un ejemplo claro de cómo la paz social se considera más importante que la justicia.

En el Islam, el concepto de *'urf* se refiere a las *prácticas recurrentes que son aceptables para la gente y resultan naturales* y se ha utilizado históricamente para explicar las divergencias entre las prácticas consuetudinarias y la ley divina. Es una doctrina controvertida porque supone reconocer un espacio dentro de la ley islámica para usos que precedieron a la llegada del Islam. En un nivel más práctico, esta doctrina fue concebida como un medio por el cual el Islam podía adaptarse a los usos locales, facilitando la adopción de la ley islámica por diferentes culturas. De acuerdo con la ley islámica clásica, para constituir *'urf*, una práctica debe representar un fenómeno común y recurrente y no debe violar ningún principio de la ley islámica. Si no existe una violación absoluta, pero la costumbre se opone a sólo ciertos aspectos del texto, la costumbre puede actuar como un factor limitante. Al igual que cualquier otra doctrina legal, el *'urf* está sujeto a constante reevaluación e interpretación en todas las escuelas de derecho y la aceptación del derecho consuetudinario en el seno de la ley islámica no es una constante²⁹⁶.

En los casos, raros, en los que se aprecia un conflicto con la *sharía*, la cuestión se eleva a los *mulás*, responsables de asegurar la preeminencia de la normativa islámica sobre cualquier otra²⁹⁷. En la Edad de Oro del Islam, los *ulemas* eran vistos como los guardianes institucionales de la ley islámica, no sólo por su comprensión de las particularidades del Islam, sino también por su piedad, que les diferenciaba de cualquier autoridad política terrenal. Esta percepción no ha desaparecido del todo. Según los resultados de encuestas realizadas por la Fundación Asia, la mayoría de los afganos considera que los líderes religiosos sirven a los intereses de la sociedad más que cualquier otro tipo de figura pública y, como consecuencia de ello, cree que los líderes religiosos deben partici-

²⁹⁴ Así, en el caso de la herencia de una mujer, será normal que finalmente se le permita heredar la parte de bienes inmuebles que le asigna el Corán, pero no así las tierras que pudieran corresponderle. COBURN (2013), *op. cit.* p. 15.

²⁹⁵ KHAN (2015), *op. cit.* p. 10.

²⁹⁶ KHAN (2015), *op. cit.* p. 6.

²⁹⁷ El papel de los líderes religiosos en la resolución de conflictos no es clara y parece variar. Hay evidencia que sugiere que los líderes religiosos son ampliamente consultados y participan en la negociación de acuerdos entre los litigantes en el sistema informal, aunque rara vez trabajan en casos por sí mismos. En general, se aprecia una cierta falta de interés por parte de los clérigos a la hora de verse involucrados en este tipo de pleitos, posiblemente por el riesgo que conllevan de pérdida de popularidad (DEVLIN, L. *Traditional Dispute Resolution and the Use of Islamic Law: Field Studies in Takhar and Paktia*. Peace Training and Research Organization (PTRO) en colaboración con United States Institute of Peace. Washington. Julio 2014. , p. 8. <https://www.usip.org/sites/default/files/files/Traditional-Dispute-Resolution-and-the-Use-of-Islamic-Law.pdf>).

par en política y ser consultados regularmente sobre los problemas locales²⁹⁸. En general, se puede decir que la autoridad de los *ulemas* ha disminuido en todo el mundo musulmán, porque se han visto forzados a tener en cuenta consideraciones de tipo más político que religioso²⁹⁹.

2.3.2. Instituciones representativas

2.3.2.1. *Shuras* y *yirgas*

Los mecanismos más utilizados en Afganistán para la solución de controversias operan a través de dos instituciones informales clave: las *yirgas* y las *shuras*³⁰⁰. Se trata de asambleas locales en las que se discuten los asuntos de interés para la comunidad y a las que se somete la resolución de pleitos entre los miembros de la misma. Mientras el término *yirga* es de origen turco, el término *shura* es árabe y aparece citado tres veces en el Corán, refiriéndose a asuntos de familia y a cómo la piedad, el perdón y la discusión en común pueden ayudar a ganarse a la gente y a solucionar los conflictos³⁰¹. Durante su vida, el Profeta imbuyó entre sus seguidores el valor de las asambleas como medio de resolver las cuestiones públicas, por lo que gozan de cierto respaldo religioso a la hora de dirimir conflictos entre los musulmanes³⁰². En la práctica, los términos *shura* y *yirga*

²⁹⁸ *Afghanistan in 2012. A Survey of the Afghan People*. The Asia Foundation. 2012. p. 9. *Afghanistan in 2014. A Survey of the Afghan People*. The Asia Foundation. 2014. pp. 105 y ss. *Afghanistan in 2015. A Survey of the Afghan People*. The Asia Foundation. 2015. pp. 112 y ss. De todas estas encuestas se desprende que una gran mayoría de los afganos sigue manteniendo un alto grado de confianza en los líderes religiosos y considera positiva su participación en los asuntos públicos, si bien es cierto que esta postura va perdiendo partidarios con el tiempo.

²⁹⁹ Afganistán, como el resto de países musulmanes, está inmerso en un proceso de funcionarización de los *ulemas*, comenzado en 1896 por Abd-al-Rahman que, como ya se ha indicado anteriormente, comenzó a controlarlos privándoles de su independencia económica y a insertarlos en la burocracia del Estado. Posteriormente, la reputación de los *ulemas* sufrió un golpe aún más duro durante el período talibán, golpe del que todavía no se ha recuperado plenamente. De acuerdo con la Encuesta Anual de 2013 de *Asia Foundation*, un 66% de los afganos consultados confía en los *ulemas* como intérpretes de la ley y mediadores en la resolución de conflictos. Si bien este porcentaje es significativo, parece confirmar un cierto desgaste en la ascendencia de los clérigos sobre sus conciudadanos (KAKAR, H. *An Analysis of the Centralization of Political Power in Afghanistan in the Reign of Amir Abdal-Rahman Khan (1880-1901)*. Kabul 1977).

³⁰⁰ Para un análisis detallado de esta institución: KUMAR SEN, P. y SHARMA, S. *Afghanistan's Justice System*. The Asia Foundation. Febrero. 2009. <https://asiafoundation.org/2009/02/04/afghanistans-justice-system/>. Estas *yirgas* están relacionados con las *loya yirgas*, pero no debe confundirse con ellas, ya que éstas son grandes consejos a nivel nacional, convocados tradicionalmente para decidir sobre cuestiones de gran importancia nacional (Como por ejemplo la de 2003-04 que ratificó la actual Constitución afgana; o la de 2014 que ratificó el acuerdo de cooperación con EEUU) y que juegan el papel de un referéndum nacional ya que representan a todos los grupos sociales afganos.

³⁰¹ *Yirga* es una palabra pastún que deriva de la palabra turca para círculo, ya que los miembros de la asamblea se sientan en círculo para poner de manifiesto que actúan en un plano de igualdad (LANDINFO, *op. cit.* p. 12). Las *yirgas* son más comunes en las zonas pastunes del sur y el este del país; en el resto, prevalecen las *shuras*, la versión árabe del pastún *yirga*, que se traduce por consejo; es un préstamo lingüístico del árabe al dari utilizado en Afganistán para referirse a cualquier tipo de asamblea (BARFIELD. *op. cit.* 2003. p. 9).

³⁰² KHAN (2015), *op. cit.* p. 7.

son empleados con frecuencia como sinónimos y como tales se consideran en este trabajo³⁰³.

Si bien es cierto que hay una gran variedad en la composición y funcionamiento de estas asambleas, también lo es que tienden a funcionar de manera similar y promover valores análogos, en particular los de justicia restaurativa, reconciliación e igualdad entre los miembros masculinos de la comunidad. Estos puntos son el denominador común de una larga historia en la que este tipo de asambleas fueron órganos consultivos importantes para las comunidades. Pero esta evidencia no debe llevarnos a pensar que todas las *shuras* existentes actualmente en Afganistán son órganos con una gran tradición, prácticamente atemporales, como gustan de considerarlas sus propios miembros.

La evidencia demuestra que muchas de ellas han aparecido en las últimas décadas, en muchos casos al amparo de la intervención internacional³⁰⁴ o han surgido espontáneamente ante la evidencia de que los fondos internacionales de ayuda al desarrollo tenían más probabilidades de ir a parar a comunidades que contaran con un consejo representativo, frente a aquellas menos organizadas políticamente, surgiendo así un incentivo externo para establecer tales asambleas. En los últimos años, todos los actores internacionales han promovido directa o indirectamente el desarrollo de este tipo de organizaciones, por la ventaja que suponen a la hora de relacionarse con las comunidades locales. El caso es que, sea cual sea su origen histórico, *shuras* y *yirgas*, como órganos de representación investidos de autoridad para la toma de decisiones sobre litigios y cuestiones políticas, se han convertido en un elemento firmemente arraigado en la forma en la que la mayoría de los afganos percibe la política local y los procesos de resolución de conflictos.

Al menos en teoría, este tipo de asambleas introducen un cierto grado de igualdad, ausente por ejemplo en los sistemas tribales de Oriente Medio. En teoría, todos los miembros de la comunidad tienen derecho a participar y opinar en sus sesiones, aunque unos tengan más poder que otros. En la práctica, las cosas no son tan claras. Es normal que un miembro joven de la comunidad tenga que recurrir a un anciano de su familia para que le represente y sólo en algunas zonas del país, en el norte y en las tierras altas cen-

³⁰³ A pesar de que las *yirgas* se asocian principalmente con los pastunes, hay evidencias bien documentadas que muestran que también se utilizan como mecanismos de solución de controversias entre los tayikos, hazaras, uzbekos y nuristanis. Investigaciones de campo recientes indican que existen similitudes sorprendentes entre la *yirga* pastún tradicional y la *shura* de otros grupos étnicos. [...] Entre los tayikos, hazaras y uzbekos, los consejos locales llamados *shura* operan como mecanismos informales de resolución de conflictos, gestión de recursos e infraestructuras públicas y apoyo a la mezquita local (UNIVERSIDAD DE KABUL. Center for Policy and Human Development. *Afghanistan Human Development Report 2007*. Kabul. 2007. p. 91-92. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/afghanistan_hdr2007.pdf).

³⁰⁴ JOHNSON, C. y JOLYON, L. *Afghanistan: The Mirage of Peace*. London: Zed Books, 2008. p. 14. Citado por COBURN (2013). Morgan Edwards critica el modo en que la implantación de programas de ayuda al desarrollo, como el *National Solidarity Programme*, encaminados a desarrollar sistemas de representación a nivel local, para que sean las propias comunidades las que prioricen y gestionen la ayuda, se hayan llevado a cabo creando *shuras* específicas, en lugar de apoyarse en las instituciones tradicionales (MORGAN EDWARDS, *op. cit.*).

trales, las mujeres están autorizadas a participar³⁰⁵. Una vez más, las posibilidades de acceso de la mujer están muy limitadas³⁰⁶.

2.3.2.2. Las grandes asambleas nacionales (*Loya Yirga*)

Desde la caída del régimen talibán, se ha hecho habitual que, cada vez que el gobierno afgano tiene que adoptar una decisión trascendental para el futuro del país, se convoque una gran asamblea, al margen del parlamento, para escuchar la opinión de sectores lo más amplios posible de la población. Uno de los primeros hitos del calendario aprobado en los Acuerdos de Bonn, fue la celebración de una de estas grandes asambleas para investir de legitimidad al gobierno provisional y ratificar sus políticas. En 2019, el presidente Ghani convocó otra para legitimar las negociaciones de paz con los talibán.

La *loya jirga*, presentada normalmente como una institución con siglos de antigüedad, representativa del modo de gobernarse de los afganos, en realidad fue *inventada* hace menos de cien años por el rey Amanulá (1919–29), que convocó la primera de la historia afgana en 1923, tomando prestada la idea de las asambleas extraordinarias que sus predecesores habían convocado de vez en cuando en forma de durbares (audiencias judiciales). Amanulá modificó estos durbares para adaptarlos al nuevo sistema político y los bautizó con el término pasto de *loya jirga*.

Como órgano extra-constitucional, sus *loya yirgas* fusionaron elementos de la cultura política tribal con los ceremoniales modernos de la corte afgana y del parlamentarismo occidental. Amanulá convocó tres asambleas de ese tipo, en 1923, 1924 y 1928, cada una con más de mil delegados, y las utilizó para comunicar a su pueblo sus ideas sobre el nuevo orden social y político y obtener apoyo para sus reformas modernistas. De hecho, estas asambleas se convirtieron en el instrumento principal del rey a la hora de resolver los conflictos cara a cara con los representantes de su pueblo³⁰⁷.

Amanulá promovió estas asambleas como una innovación en la cultura política de Afganistán. Su principal novedad consistió en el impulso que supuso a la participación política: los representantes del Estado, por un lado, y los representantes del pueblo, por el otro, fueron alentados por su rey a expresar abiertamente sus opiniones e incluso votar sobre cuestiones políticas cruciales. Para el rey, simbolizó la intención de dar voz a su pueblo en el proceso de modernización, aún a riesgo de ser confrontado. Esto sucedió, por ejemplo, en la *loya jirga* de 1924 cuando un grupo de delegados conservadores denunció que su nuevo código penal no era conforme a la *sharía* y obligó a retirar la ley. Aunque Amanulá, que abdicó en 1929, no pudo llevar a cabo la modernización de Afganistán que intentó, muchas de sus reformas, incluido el establecimiento de la *loya yirga* como instrumento de consulta popular, han sobrevivido y han influido en la cultura política de Afganistán hasta el día de hoy.

³⁰⁵ COBURN (2013), *op. cit.* p. 16.

³⁰⁶ Para un análisis sobre los problemas de acceso de las mujeres afganas a los sistemas de justicia informal: LUCCARO, T y GASTON E. *Peaceworks. Women's Access to Justice in Afghanistan: Individual versus Community Barriers to Justice*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. Julio 2014, p. 23 y ss. https://www.usip.org/sites/default/files/PW98_Women%27s-Access-to-Justice-in-Afghanistan.pdf

³⁰⁷ BUCHHOLZ, B. *The Nation's Voice? Afghanistan's loya jirgas in the historical context*. Afghanistan Analysts Network. 19 November 2013

Durante el reinado del rey Nadir Sha (r. 1929–33) y su hijo Mohammad Zahir Sha (r. 1933–73), la *loya yirga* se utilizó solo ocasionalmente. Se convocaron cuatro en esas cuatro décadas, cada una de ellas con una composición diferente, con un rango de 500 a 2.000 delegados, y con agendas diferentes. En 1930, Nadir Sha la utilizó para retirar varias de las reformas de Amanulá. Se convocó otra en 1941 para legitimar la expulsión, bajo presión británica, de ciudadanos alemanes e italianos. La *loya yirga* de 1955 estuvo dedicada también a un problema de política exterior: las disputas fronterizas entre Afganistán y el recién fundado Estado de Paquistán. La última *loya yirga* convocada por un monarca afgano, antes de 2001, fue la constitucional de 1964 que, comparada con las asambleas anteriores, estaba particularmente influenciada por los ideales democráticos contemporáneos con respecto a la elección de sus miembros y su *modus operandi*.

El primer punto de inflexión en la evolución institucional de las *loya yirga* se produjo en 1964, cuando se convirtió en un cuerpo constitucional. Hasta ese momento ningún texto legal había regulado esta institución y su papel en el sistema político, de modo que cada asamblea había sido diseñada por decisión real y tenía su propia agenda, composición y *modus operandi*. A partir de 1964, aunque no era un órgano permanente, se convirtió en una supra-institución que, reunida en las circunstancias definidas por la nueva Constitución, estaría compuesta por los órganos constitucionales representativos ya existentes, es decir, las dos cámaras parlamentarias y los miembros de los consejos provinciales. Esta articulación ha sido importada, con pocos cambios, a la actual Constitución.

A través de esta reinterpretación, perdió su carácter ocasional con respecto a sus competencias y su composición y, por lo tanto, se convirtió en un cuerpo representativo moderno. Paradójicamente, durante este mismo período se sentaron las bases para mitificar la *loya yirga*. Intelectuales y políticos intentaron disociarla de la Era Amani y buscar una nueva narrativa que pudiera dar a la institución y a los gobiernos que dependieran de ella, una legitimidad eterna. En escritos y discursos, crearon una narrativa, aún válida, que describe a la institución como arraigada en la cultura política local y conectada a la historia nacional desde hace siglos³⁰⁸.

Así, a finales de la década de 1970, la *loya yirga* no solo se había convertido en un cuerpo constitucional con una forma modernizada, sino también en lo que Hobsbawm llamaría una "tradición inventada"³⁰⁹.

Después de 1978, los marxistas afganos se propusieron superar el antiguo orden social y político. Pero, como respuesta a la evolución de la resistencia nacional, pronto se dieron cuenta de que no podía encontrar legitimidad política sin reconocer las tradiciones culturales afganas, lo que se tradujo en un cambio retórico y en la instrumentalización de las supuestas instituciones tradicionales afganas.

Babrak Karmal, y más tarde Nayibulá, esperaban que las *loya yirga* pudieran facilitarles el reencuentro con la sociedad afgana. De 1985 a 1990, convocaron a cuatro, además de varias *cuasi-loya yirga*. Cada asamblea tenía una composición y procedimiento particu-

³⁰⁸ El mito fundador de la nación afgana, la coronación de Ahmad Sha Durrani en 1747 por una *loya yirga*, es probablemente el ejemplo más destacado de esta reescritura de la historia de esta institución. En realidad, se trató de una mera asamblea de líderes tribales.

³⁰⁹ HOBSBAWM, E. y RANGER, T. *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press. 1983.

lares ignorando los requisitos constitucionales anteriores. Estas asambleas, bien orquestadas, compuestas casi exclusivamente por miembros del partido, sirvieron para legitimar la política general del partido, para adoptar una nueva constitución y para elegir al presidente. Además, fueron eventos simbólicos en los que el liderazgo político quiso demostrar su adhesión a la cultura política de Afganistán. Con el régimen comunista, la *loya yirga* adquirió una carga simbólica excepcional y adquirió un protagonismo inusitado en el discurso político. Los intelectuales desempeñaron un papel importante, produciendo una gran cantidad de literatura sobre la historia de la *loya yirga* y su papel en la sociedad afgana. Al mismo tiempo, surgió un conflicto ideológico sobre la legitimidad a la hora de convocar este tipo de asambleas entre el gobierno y la resistencia, que había convocado dos cuasi-*loya yirgas* en el exilio paquistaní en 1980 y 1981.

Se puede concluir que el mito, todavía muy influyente, de la *loya yirga* como instrumento tradicional para la resolución de conflictos y la integración nacional alcanzó su madurez durante la crisis de los años ochenta. Después de 2001, los afganos y la comunidad internacional recuperaron esta narrativa como herramienta legitimadora del proceso político post-talibán. Con esa finalidad se celebraron las asambleas de 2002 y 2003, que se diseñaron de acuerdo con las necesidades políticas y sociales del momento, materializando, sin lugar a dudas, la mejor opción política, por representar una solución afgana para los problemas afganos. De este modo, Afganistán pudo dotarse de una administración de transición y de una nueva constitución. Desde entonces, estas asambleas han sido consideradas, tal y como se recoge en la Constitución, como el mejor instrumento para integrar la voluntad popular en las decisiones de especial calado³¹⁰.

2.4. El sistema constitucional

Sobre el sustrato constituido por las instituciones jurídicas tradicionales, desde principios del siglo XX se han sucedido varios intentos, más o menos exitosos, de instaurar un sistema democrático constitucional. En esta tradición, tras la caída de los talibán, se consideró que la aprobación de una nueva constitución debía ser el primer paso en la transición hacia la democracia³¹¹. Fruto de este convencimiento es la Constitución de 2004, actualmente en vigor y que supone un nuevo intento de instaurar un Estado de Derecho efectivo en Afganistán.

2.4.1. La Constitución de 2004. Proceso de redacción y aprobación

Después de décadas de dominación extranjera, invasión y conflictos civiles internos, en 2001 Afganistán mostraba los síntomas no sólo de Estado fallido, sino también de nación fallida. Incluso antes de la guerra, no existían estructuras de Estado bien desarro-

³¹⁰ La *Loya Yirga* aparece como el instrumento adecuado para la adopción de tales decisiones y legitimarlas. Después de todo, tales asambleas son consideradas por los afganos, tal y como recoge su Constitución, como "la máxima expresión de la voluntad del pueblo de Afganistán" (Art. 110) y es convocada "para tomar decisiones que afecten a la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial y los intereses supremos del país" (Art. 111) (RUTTIG (2011). *Innovative Loya Jirga-ism*. Afghanistan Analysts Network. 13 Junio 2011. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/innovative-loya-jirga-ism/>).

³¹¹ En el Cap. III se analiza la problemática que plantea abordar un proceso constituyente en el marco de un proceso de paz en curso.

lladas. Las instituciones nacionales no funcionaban y se apreciaba una falta de cohesión nacional crónica³¹².

Esta situación suponía un doble desafío: redactar una constitución que regulara el funcionamiento del nuevo Estado y conseguir un amplio consenso social alrededor del nuevo sistema político. El resultado debía ser un sistema político fuerte y aceptado tanto por la comunidad internacional como por los afganos. El mayor riesgo era que los afganos llegaran a considerarlo como una imposición ajena a sus intereses y tradiciones. La respuesta a este reto fue una constitución con amplias competencias para el Presidente, como líder de un Estado centralizado, que combinaba la inclusión de instituciones tradicionales del orden político afgano³¹³. Aún es pronto para saber hasta qué punto esta constitución puede convertirse en el catalizador de un concepto coherente de identidad nacional, algo difícil de conseguir a corto plazo, aunque la experiencia de la guerra y del exilio han ayudado a crear un sentido de pertenencia nacional que podría contribuir a construir una base para la legitimidad del nuevo sistema³¹⁴.

A la hora de redactar una nueva constitución, que reemplazara a la de 1964, se contraponían dos criterios. Por una parte, el de quienes optaban por un proceso participativo, que garantizara una amplia participación y asegurara un texto ampliamente aceptado. En contra estaban quienes consideraban que un proceso participativo dificultaría la aprobación de medidas realmente modernizadoras.

Resulta interesante a este respecto el análisis realizado por Gluck y Grant de los procesos constituyentes derivados de las *Primaveras Árabes*, desde la perspectiva de las ventajas e inconvenientes derivados de una mayor o menor participación popular en los mismos. El análisis es relevante ya que estas sociedades enfrentaban, en mayor o menor medida, algunos problemas similares a los que caracterizaban a Afganistán en 2001: milicias armadas compitiendo por el poder político; enfrentamientos entre grupos conservadores y reformistas, con fuerte influencia del factor religioso; divisiones étnicas y sectarias; dependencia de la ayuda económica exterior y un trasfondo de escasa tradición democrática, pobreza y subdesarrollo³¹⁵.

³¹² Sobre la falta de cohesión nacional: RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 325-328. Castián pone en duda la falta de sentido de pertenencia a una comunidad nacional de los afganos. Argumenta que la evolución histórica que han vivido los afganos, particularmente durante el siglo pasado, ha ido consolidando una conciencia nacional entre ellos (CASTIEN MAESTRO, J. I. “Los civiles afganos en España. Respondiendo a la estigmatización”. En GONZALEZ ALCANTUD, J. A. (Dir.) *Elementos de cultura y transculturalidad para usos militares y civiles*. pp. 125 y ss). Veremos más adelante cómo, según algunos autores, fueron los británicos los que, en el curso de las guerras afganas, difundieron la visión de un Afganistán con un Estado meramente nominal y dominado por las tribus. Esta descripción permitía justificar su anexión de la parte del país colindante con el Raj, que hoy forma parte de Paquistán.

³¹³ De ahí las referencias al valor supremo de la *sharía* y la decisión de confiar la promulgación de la Constitución a una *loya yirga*, asamblea tradicional de las élites tribales. Esta ambivalencia se aprecia también en el hecho de que la Constitución de 2004 establece en su Art. 3 que ninguna ley puede oponerse a los principios de la *Sharía* pero, al mismo tiempo, obliga a Afganistán a observar la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros acuerdos y tratados internacionales difícilmente compatibles con aquélla (BOGDANDY et al, *loc. cit.* pp. 607-608).

³¹⁴ RUBIN, B. (2002). *The Fragmentation of Afghanistan*, New Haven, CT: Yale University Press, 2ª Ed.

³¹⁵ GLUCK, J. y BRANDT, M. *Participatory and Inclusive Constitution Making*. United States Institute for Peace (USIP), Enero 2015, N° 105, Washington. , p. 3. <https://www.files.ethz.ch/isn/188062/PW105-Participatory-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf>

Abordar un proceso constituyente con ese trasfondo plantea la duda de la oportunidad de satisfacer las demandas de participación, inclusión y transparencia que garanticen una constitución que un consenso nacional básico. De acuerdo con por Gluck y Grant, la respuesta a esta demanda puede determinar que los procesos de elaboración de la constitución sirvan para unir o separar sus sociedades en la medida en que ayuden o dificulten la creación de ese consenso nacional. También será determinante para valorar el grado de legitimidad de los textos resultantes. No existe un manual que recoja el proceso de redacción de una constitución, pero dos décadas de experiencia avalan la idea de que la elaboración de constituciones inclusivas y participativas debe abordar las causas fundamentales de los conflictos y las divisiones sectarias y asegurar la participación de todos los ciudadanos, incluidas las mujeres y los jóvenes. El cumplimiento de este objetivo exige de los responsables del proceso la voluntad política de tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos, mediante un proceso participativo de ámbito nacional, bien gestionado y con tiempo y recursos suficientes. Por último, el proceso debe abordarse cuando las circunstancias sean propicias para un diálogo y una reforma constitucional significativos, lo que exige, como mínimo, el cese de la violencia y la voluntad negociadora de actores implicados³¹⁶.

En el caso afgano, ante el temor a un proceso participativo que reavivara el conflicto y que impidiera reformas de calado, se optó por un proceso participativo limitado, reducido a dos meses y sobre un texto ya redactado. Durante ese tiempo se permitiría los afganos discutir sobre un borrador del texto constitucional, proponiendo cambios en su redacción. Posteriormente, una *loya yirga* ratificaría el texto³¹⁷. Este procedimiento aseguró la aprobación de un texto constitucional del agrado de la comunidad internacional y de los afganos más progresistas, pero facilitó que muchos afganos lo consideraran como un texto impuesto por las potencias occidentales³¹⁸. resulta necesario analizar cómo a afectado a la aceptación del proceso por los afganos el hecho de que el proceso fuera impuesto de arriba a abajo, desde el exterior, con un conjunto de listas de verificación, calendarios precisos de implantación y una secuencia claramente preestablecida, con poco margen para que los propios afganos pudieran influir en su desarrollo³¹⁹.

³¹⁶ GLUCK, J. y BRANDT, *op. cit.* p. 3.

³¹⁷ El vicepresidente Nematulá Shajrani, un uzbeko del norte, fue encargado de preparar un primer borrador, con una comisión de nueve miembros. Este primer borrador fue discutido por la Comisión Constitucional, creada por Karzai y formada por 35 miembros, que comenzó sus trabajos en abril de 2003. La comisión contaba también con la participación de 3 expertos extranjeros: el francés Guy Carcassonne, que había participado ya en la redacción de la Constitución de 1964; el keniano Yash Pal Ghai y el estadounidense Barnett Rubin. Una de las cuestiones más debatidas en esta comisión, fue cómo un sistema islámico puede ser democrático. También se discutió si el nuevo régimen debería ser monárquico o republicano. La tercera gran cuestión giraba en torno al grado de centralismo que debía tener el nuevo Estado. Shajrani, formado en las universidades de Al-Azhar (El Cairo) y George Washington (Washington) trató de recuperar el espíritu del Islam moderado tradicionalmente preponderante en Afganistán. El 3 de noviembre de 2003 se finalizó el borrador de la nueva constitución, que fue ratificado por una *loya yirga* de 500 miembros, que incluía 106 mujeres, el más alto porcentaje de mujeres entre todos los cuerpos legislativos del mundo musulmán (RASHID (2008), *op. cit.* pp. 211-212).

³¹⁸ THIER, *op. cit.* p. 3.

³¹⁹ TADJBAKSH, S. "Internal and Regional Preconditions and Assumptions for Peace in Afghanistan". KRAUSE, J.J y MALLORY, Ch. (Editors), *Adjusting Western Strategy towards Afghanistan and Pakistan*, London: Routledge, 2013, pp. 215-234. p. 296.

La *loya yirga* constitucional tuvo un impacto significativo en la forma en que los afganos perciben la constitución, ya que la legitimidad de la misma descansa no sólo en su sustancia, sino también en las circunstancias de su adopción. La experiencia de la *loya yirga*, con su débil presidencia; sus debates ingobernables y desordenados; la presencia de destacados señores de la guerra acusados de crímenes de guerra; la designación poco transparente y precipitada de delegados; la intimidación que sufrieron y el hecho de que las grandes decisiones se tomaran en pequeños conciliábulos, de espaldas a una asamblea que se limitó a jugar un papel de convidado de piedra, no fue el mejor modo de cimentar la legitimidad del nuevo régimen³²⁰.

En cuanto a la aceptación que la nueva Constitución tuvo y tiene entre los afganos, las opiniones están divididas. Algunos alegan que el hecho de que la redacción y la aprobación del texto constitucional, aunque contara con el consejo de un puñado de expertos internacionales a la Comisión Constitucional de Redacción, fuera responsabilidad de los propios afganos, le ha granjeado un amplio apoyo popular³²¹. Más mayoritaria es la opinión de quienes, como el ex-embajador y representante especial británico Cowper-Coles, ven la Constitución de 2004 como una imposición extranjera, completamente ajena al sentir de los afganos. Para muchos como él, se trata de una constitución impuesta por EEUU, alejada de las necesidades y de la realidad afganas, aceptada solamente por la necesidad de asegurar el apoyo económico internacional para la reconstrucción del país. Consecuentemente, no puede esperarse que un texto de esa naturaleza goce de un gran apoyo social. Esta desconexión puede ayudar a explicar algunas de las disfunciones surgidas en su desarrollo y puesta en práctica³²².

La Constitución afgana de 2004, resultado final de este proceso, es una de las más modernas y democráticas del mundo musulmán³²³. Establece un sistema presidencialista bicameral en un Estado fuertemente centralizado, en el que el presidente acumula un gran poder. Su aprobación supuso el punto de partida para una ingente labor legislativa que debía dar como fruto un cuerpo legislativo completo. Los Acuerdos de Bonn habían previsto la necesidad de contar con un sistema legal transitorio hasta la finalización de este proceso, para lo que optó por restablecer el sistema diseñado por la Constitución de 1964. Este sistema debería irse reformando de acuerdo con la nueva constitución. La aprobación de la Constitución de 2004 supuso así el inicio de un proceso de actualización progresiva de la legislación vigente, que convirtió al sistema legal en una mezcla muy confusa de leyes nuevas y antiguas. En suma, el resultado es diversidad de leyes,

³²⁰ JOYA, *op. cit.* pp. 124 y ss. THIER, *op. cit.* pp. 4 y ss. MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 19.

³²¹ BOGDANDY et al, *loc. cit.* p. 608.

³²² En palabras del ex-embajador británico, Cowper-Coles, se trata de "una constitución redactada por un francés e impuesta por un americano, totalmente desconectada de la realidad de Afganistán." (COWPER-COLES. *op. cit.* p. 236). De la misma opinión es el ex-embajador y profesor de la Sorbona Zalmi Haqani, que sostiene la tesis de que la actual Constitución ha sido impuesta a Afganistán y es ajena al sentir de los afganos y a su tradición jurídica. Así lo expresó su ponencia *Gobernanza política: carencias y el futuro de la gobernanza y democracia en Afganistán* en el "Congreso Internacional sobre Afganistán: Lecciones aprendidas y perspectivas de futuro" organizado por el Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército. Granada 10-12 noviembre 2015. Haqani reitera esta idea en su ponencia *Democracia en Afganistán: retos y dificultades* durante la "Jornada sobre Afganistán: Dilemas y retos" organizada por la Universidad de Navarra en Pamplona el 25 de octubre de 2017.

³²³ RASHID (2008), *op. cit.* p. 217.

escasez de juristas, por la deficiente formación y por el éxodo masivo producido durante los períodos soviético, *muyahidín* y talibán o juristas formados en sistemas tan dispares como el constitucional, el soviético o el islámico. Todo ello llevó a un sistema caracterizado por la incertidumbre y la subjetividad que, más que un auténtico sistema, podría describirse como un conjunto de parches³²⁴.

2.4.2. Antecedentes. La Constitución de 1964

Un aspecto fundamental de cualquier constitución es el modo en que articula la división de poderes entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El concepto de separación de poderes fue adoptado por los gobernantes de Afganistán en una etapa bastante tardía del desarrollo político del país y solo por un breve período histórico.

Aunque la primera constitución escrita data de 1923, hasta 1964 no se optó por la introducción de una monarquía constitucional de estilo occidental con una separación significativa entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La Constitución de 1964 fue el resultado de un cuidadoso proceso de redacción que trató de combinar la tradición afgano-islámica con algunos principios básicos del constitucionalismo occidental moderno, incluida la separación de poderes. El borrador producido por el Comité responsable fue examinado exhaustivamente por una Comisión Asesora Constitucional de treinta y dos miembros antes de que se presentara a la Asamblea Constitucional o *Loya Yirga* que, después de un debate considerable y algunas modificaciones, aprobó la Constitución en septiembre de 1964.

La nueva Constitución toma como modelo para la figura del Jefe del Estado del artículo 5 de la Constitución francesa, definiendo sus funciones como las de "protector de los principios básicos de la religión sagrada del Islam, guardián de la independencia de Afganistán y de su integridad territorial, custodio de su Constitución y el centro de su unidad nacional" (Art. 7). La nueva Constitución atribuye al Parlamento, al Gobierno y al Tribunal Supremo la titularidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pero otorgaba al Rey una considerable influencia sobre estos poderes a través de sus amplios poderes de nombramiento de miembros del Gobierno, la Cámara Alta del Parlamento y los jueces del Tribunal Supremo y de su derecho a disolver el Parlamento. A los miembros de la familia real, por su parte, no se les permitía ocupar el cargo de primer ministro o ministro, miembro del parlamento o juez de Tribunal Supremo.

La función legislativa correspondía a la *Shura* (Parlamento) que contaba con dos cámaras: la *Wolesi Yirga* (Cámara del Pueblo) y la *Meshrano Yirga* (Cámara de los Ancianos). Los miembros de la *Wolesi Yirga* eran elegidos por sufragio directo. Los de la *Meshrano Yirga* eran en parte elegidos en parte y en parte designados por el Rey, que también designaba al presidente. La misma pauta se repite en los Consejos provinciales, parcialmente elegidos por sufragio universal y por designación real.

En caso de discrepancia entre ambas cámaras, la Constitución establecía un procedimiento de conciliación mediante un comité conjunto formado por igual número de miembros de ambas cámaras. Si el comité conjunto no llegara a un acuerdo, la cámara baja tendría la opción de aprobar su propuesta inicial. El único órgano capacitado para

³²⁴ ELLIESIE, H. *Rule of Law in Afghanistan*. Governance in Areas of Limited Statehood. 2010. p. 4. <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/special-reports/rule-law-afghanistan>

introducir enmiendas a la Constitución era la *Loya Yirga*, que mantenía su posición como cuerpo deliberativo más alto del Estado. Este poder de enmienda exigía un procedimiento complejo que incluía, entre otras cosas, la disolución del Parlamento previa a la votación del proyecto de enmienda (Art. 120-122). Las líneas básicas de la política nacional debían ser determinadas por el Gobierno que dependía de la confianza del Parlamento para la aplicación de sus políticas. El primer ministro y los demás miembros del Gobierno eran nombrados por el rey después de haber recibido un voto de confianza en la *Wolesi Yirga*.

Una innovación importante de la Constitución de 1964 fue el establecimiento de un poder judicial secular, exigiendo explícitamente a los tribunales que resolvieran las disputas aplicando las disposiciones de la Constitución y las leyes del Estado. Solo en caso de ausencia de norma constitucional o estatutaria aplicable podían considerar la *sharía* como fuente subsidiaria de derecho. Incluso en estos casos, debería aplicarse la jurisprudencia Hanafi, “dentro de los límites establecidos por la Constitución, para “garantizar la justicia de la mejor manera posible” (Art. 102).

Sin embargo, la separación de poderes establecida por la Constitución de 1964 no funcionó bien en la práctica, debido en parte al bajo nivel de desarrollo del país en general. Las altas tasas de analfabetismo y la falta de una clase media liberal significaban que no existía una base política que hiciera posible un buen funcionamiento de las instituciones representativas. En estas circunstancias, no es de extrañar que solo el 15-20% de la población participara en las elecciones de septiembre de 1965.

El proceso democrático se vio particularmente dificultado por la falta de partidos políticos que podrían haber asegurado el apoyo parlamentario al gobierno en sus políticas reformistas. Esta carencia provocó una ruptura inmediata entre los poderes ejecutivo y legislativo. El Parlamento utilizó sus poderes de manera predominantemente negativa, dedicándose a la obstrucción de las iniciativas gubernamentales³²⁵.

Las constituciones afganas que siguieron a la de 1964 no hicieron contribuciones significativas al desarrollo del concepto de separación de poderes. Por el contrario, se basaban en premisas políticas que en gran medida excluyen la aplicación efectiva de este principio. La Constitución de 1977, influenciada por el pensamiento socialista, estableció un sistema partido único con un parlamento unicameral y la *loya yirga* como manifestación suprema del poder y la voluntad del pueblo. En realidad, la *yirga* estaba compuesta en gran parte por los candidatos presidenciales y representantes de las fuerzas armadas, el Partido de Unidad Nacional y el Gobierno, y no hizo más que proporcionar un vestigio de legitimidad democrática a un régimen autocrático, centralizado y represivo. Tampoco las constituciones adoptadas bajo el gobierno comunista, dada su limitada legitimidad y relevancia, avanzaron hacia una separación efectiva de poderes.

Tras la caída del régimen talibán, el proyecto político diseñado por la comunidad internacional y los grupos políticos afganos asociados a ella se basaba en el retorno al proyecto constitucionalista representado por la Constitución de 1964. En este proyecto, la promulgación de una constitución democrática, inclusiva y ampliamente aceptada por los afganos se consideraba como la clave para una transición política pacífica.

³²⁵ GROTE, R. *Separation of Powers in the New Afghan Constitution*. Max Planck Institute. 2004. p. 890. <https://www.refworld.org/pdfid/555b270d4.pdf>.

2.4.3. La hoja de ruta de los Acuerdos de Bonn

La primera fase comenzó con el establecimiento de una Administración Provisional, cuyos miembros fueron elegidos por los participantes en las conversaciones dirigidas por la ONU "sobre la base de profesionales de competencia e integridad personal" y "con el debido respeto a los aspectos étnicos, geográficos y a la composición religiosa de Afganistán y la importancia de la participación la mujer" (Cap. III A 3 del Acuerdo de Bonn). A esta Administración interina se le confió el día a día de los asuntos de Estado. También se le dio el mandato de preparar una reforma del sector judicial y de la administración a través del establecimiento de una Comisión Judicial y otra de Servicio Civil. (Cap. II 2 del Acuerdo de Bonn) Además, establecía que debía constituirse una Comisión de Derechos Humanos para investigar las violaciones a los mismos y establecer instituciones para la protección de los Derechos Humanos. (Cap. III C del Acuerdo de Bonn). Al mismo tiempo, se creó una Comisión Especial Independiente para organizar una *loya yirga* de emergencia. Su principal tarea fue la redacción de normas y procedimientos y la selección de sus integrantes.

La primera fase de la transición terminó en junio de 2002 con la elección, por parte de la *Loya Yirga*, de Hamid Karzai como Presidente de la Administración de Transición, que sucedió a la Administración Provisional, y la aprobación de su gabinete. Durante la segunda fase prevista en el Acuerdo de Bonn, se aprobó una nueva Constitución por una *Loya Yirga* Constitucional, con la ayuda de una Comisión Nacional nombrada por la Administración de Transición. Esta segunda fase culminó a principios de enero de 2004 con la aprobación por la *Loya Yirga* Constitucional del borrador presentado por el gobierno, con enmiendas menores. Con el fin de evitar que el proceso de transición se desarrollara en un vacío legal, el Acuerdo de Bonn contenía algunas disposiciones sobre el marco jurídico que debía ser observado tanto por la Administración Provisional, como por la Administración de Transición. Lo más importante, este marco incluía la Constitución de 1964, en la medida en que sus disposiciones no eran incompatibles con las contenidas en Acuerdo y con la notable excepción de las disposiciones relativas a la monarquía y los órganos ejecutivos y legislativos: fueron sustituidos por el las secciones pertinentes del Acuerdo que definían las competencias de la Administración de Transición.

También se declararon válidas otras leyes y regulaciones existentes, siempre y cuando fueran coherentes tanto con el Acuerdo como con las disposiciones aplicables de la Constitución de 1964, aunque sujetas a su derogación o modificación por la Administración Provisional o la Administración de Transición.

Las disposiciones de la Constitución de 1964, que permanecieron en vigor, de conformidad con las limitaciones antes mencionadas, se referían principalmente a los derechos y deberes básicos de los ciudadanos, la convocatoria de la *loya Yirga* y la organización del poder judicial. Reafirmó la independencia del poder judicial y otorgó a la Autoridad Provisional el poder para crear nuevos tribunales, además del Tribunal Supremo ya establecido por la Constitución de 1964. El Acuerdo también preveía salvaguardias contra un enfoque unilateral hacia la futura reforma judicial, estableciendo los parámetros para la reconstrucción del sistema de justicia nacional, es decir, los principios islámicos, las normas internacionales, el Estado de Derecho y las tradiciones legales afganas.

La vigencia de varias secciones de la Constitución de 1964 permitió a la Administración de Transición adoptar medidas necesarias para preparar el terreno para el establecimiento de una democracia pluralista ya durante el período de transición. Estas medidas incluyeron la aprobación de la Ley de Prensa del 2 de febrero de 2002 y la Ley de Partidos Políticos de septiembre de 2003, que se basan en las disposiciones pertinentes de la Constitución de 1964. Con la promulgación de una Ley de Partidos Políticos, la Ley de Transición se cumplió con uno de los requisitos más importantes para el funcionamiento de una democracia y triunfó en un área donde los gobiernos reformistas de la década de 1960 y principios de la década de 1970 habían fracasado.

2.4.4. El poder político en la Constitución de 2004

Entre los problemas más serios y persistentes a los que se ha enfrentado el proceso de estabilización de Afganistán se encuentra la debilidad del Estado a todos los niveles.³²⁶ No se trata de un problema novedoso, al analizar la construcción política del Estado afgano (Cap. II.1.1) se ha podido constatar cómo esta debilidad ha sido persistente a lo largo de la historia de Afganistán. Los conflictos civiles de las últimas décadas no han hecho sino acentuar este hecho, de forma que, en 2001, cuando se inicia el proceso de estabilización del país, se parte de unas estructuras de Estado muy débiles y la ausencia prácticamente absoluta del Estado de Derecho³²⁷.

Tradicionalmente, la debilidad del Estado afgano ha sido compatible con un sistema político que, formalmente, concentraba todos los poderes en su vértice, fuera el rey o el presidente. Conscientes de la debilidad del Estado, los artífices de los sucesivos procesos de modernización han tendido a considerar que sólo esta concentración de poder podría compensar las tendencias centrífugas dominantes. Por ello, el Estado afgano ha sido, tradicionalmente, muy centralista y ha otorgado al jefe del Estado amplios poderes en los campos legislativo y judicial. La Constitución vigente parte de premisas similares y, por los mismos motivos, establece un régimen fuertemente presidencialista y centralizado.

En el caso de la Constitución de 2004, esta acumulación de poder en la figura del Presidente, además de responder a la tradición política afgana, fue promovida por la comunidad internacional, que pretendía que el establecimiento de una autoridad fuerte hiciera innecesaria una excesiva implicación internacional en el gobierno de Afganistán, algo que se quería impedir a toda costa³²⁸. Para evitar tener que implicarse demasiado en el proceso de estabilización, la comunidad internacional prefería un interlocutor único con

³²⁶ Como se ha puesto de manifiesto en el análisis de la génesis del Estado afgano, Afganistán ha sido históricamente un mosaico de idiomas, razas y culturas, con unas barreras geográficas colosales y unas comunicaciones muy difíciles. A ello hay que sumar la existencia, en el seno de la sociedad afgana, de grupos sociales, altamente jerarquizados y organizados, al margen de las estructuras de poder formales, todo lo cual ha dificultado tanto la cohesión nacional, como el nacimiento de un Estado fuerte (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 325 y ss).

³²⁷ RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* pp. 282-284 y pp. 295 y ss.

³²⁸ El propio orden internacional presenta un desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo, frente al legislativo y el judicial. Esta preponderancia del ejecutivo se manifiesta en aspectos como la creación de obligaciones legales; limitaciones a la responsabilidad o la jurisdicción voluntaria para la resolución de disputas (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *op. cit.* pp. 183-184).

grandes poderes, en lugar de una multiplicidad de estructuras de gobierno³²⁹. Karzai, obviamente, apoyaba esta opción, alegando que "En los países donde no existen instituciones fuertes, en las que el conflicto está aún latente, se necesitan sistemas centralizados, no muchos centros de poder"³³⁰. De esta forma, las necesidades coyunturales del momento condicionaron en cierta medida el diseño del Estado a largo plazo.

La estructura presidencialista y altamente centralizada del nuevo Estado permitió afianzar la figura del presidente Karzai, pero también contribuyó a que dependiera más del apoyo internacional que de una red nacional de intereses políticos³³¹. A la hora de reconstruir un Estado se debe ser consciente de en qué medida la fortaleza del régimen puede depender de la forma en que su estructura constitucional distribuye el poder político. La estabilidad a largo plazo puede depender del grado de complicidad con el nuevo régimen de tantos grupos sociales y regionales como sea posible. En un régimen descentralizado, que transfiere un poder sustancial a las entidades sub-nacionales, los líderes locales de todo el país pueden competir por una parte del poder, incluso si no pertenecen a la facción que controla el poder a nivel nacional. De esta forma, un reparto del poder descentralizado puede crear una amplia base de líderes locales comprometidos con el nuevo sistema político³³². Por el contrario, un sistema político muy centralizado, que concentra el poder en una presidencia que, además, carece de una base política articulada, dificulta enormemente que la sociedad se sienta parte del proceso político.

2.4.4.1. División horizontal. El presidencialismo

En la estabilización de Afganistán se pueden diferenciar tres marcos políticos diferentes. El primero, estrictamente limitado en el tiempo, es el Período de Transición, previo a la aprobación de la constitución. El segundo culminó cuando la *Loya Yirga* Constitucional aceptó el borrador de constitución presentado por el gobierno. El tercero comenzaría con el funcionamiento efectivo de las instituciones instauradas por la Carta Magna. Du-

³²⁹ La derrota de los talibán no fue seguida por el despliegue de una fuerza de estabilización para facilitar la reconstrucción del Estado (POZO SERRANO, P. *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Colección Astrolabio. Ediciones Universidad de Navarra. 2011. p. 24).

³³⁰ *Karzai Seeks Quick Accord on Afghan Constitution*, China Daily, 12 de diciembre 2003. Citado por WANG, C. 2014. "Rule of Law in Afghanistan: Enabling a Constitutional Framework for Local Accountability". *Harvard International Law Journal*. Volume 55, Nº 1, Invierno 2014. p. 221. <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/Wang.pdf>. Además, la negativa del Presidente Karzai a crear un partido político significó que no construyó una estructura política nacional, basada en una red de partidarios políticos locales que podrían esperar compartir los beneficios de su poder presidencial.

³³¹ Para algunos, la elección de Karzai se debió precisamente a que, al no ser un líder tribal relevante, ni encabezar un partido político, carecía de una base de apoyo propia, lo que le hacía más fácilmente manipulable (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 138).

³³² No se trata de apoyarse en los *señores feudales*, sino de incluir en el reparto de poder a líderes locales elegidos por sus respectivas comunidades. Si una intervención de estabilización pretende establecer un régimen político que pueda mantenerse por sí mismo, tendrá éxito sólo si los líderes que detentan el poder son capaces de desarrollar redes de partidarios suficientemente grandes y fuertes como para defender el régimen contra quienes pretenden desestabilizarlo. Unas fuerzas de seguridad disciplinadas sólo pueden formarse bajo ese liderazgo político. La fuerza política del régimen debe basarse en los líderes que ostentan un poder real y en su capacidad para movilizar un apoyo activo. Cuando son muy pocos o demasiado débiles, el régimen sólo puede sostenerse con el apoyo extranjero (MYERSON, R. *Rethinking the Fundamentals of State Building*. National Defense University Press. Vol. 2. Issue. 2. Marzo, 2011, pp. 3-6. <http://home.uchicago.edu/~rmyerson/research/prismnts.pdf>).

rante el período de transición, la administración del presidente Hamid Karzai gozó de una amplia gama de poderes con respecto al establecimiento de las instituciones básicas del Estado, incluidas las medidas necesarias para la preparación de las elecciones presidenciales y parlamentarias, la adopción de una Ley Electoral y el establecimiento de una Comisión Electoral Independiente³³³.

Además, el Gobierno recibió poderes para implementar reformas de gran alcance, como la reforma del sistema judicial y de las estructuras administrativas; reformas que en tiempos normales estarían sujetas a aprobación parlamentaria. Estas competencias específicas se complementaron con una autorización general para adoptar todas las medidas necesarias para preparar el terreno de cara a la redacción de la nueva constitución. Si eso no fuera suficiente, el artículo 160 dispone que las facultades del Parlamento en virtud de la Constitución serán ejercidas por el Gobierno hasta el establecimiento de la Asamblea Nacional. Como las elecciones parlamentarias tendrían lugar un tiempo considerable después de la elección del presidente, esta disposición prolongó la concentración de poderes en manos del Gobierno por un período sustancial³³⁴. La Constitución de 2004 otorga al Parlamento y al Poder Judicial un papel importante en la gestión de los asuntos públicos, pero muestra un fuerte sesgo hacia una concentración de poderes en manos del Ejecutivo.

Respecto a la separación horizontal de poderes entre los órganos supremos del gobierno central, los autores de la nueva Constitución afgana optaron por un sistema presidencial fuerte. Esto resultó de la insistencia del presidente de la Administración de Transición, Hamid Karzai, y sus aliados que, ante los riesgos que afrontaba, alegaban que Afganistán no podía permitirse una autoridad central débil y fragmentada. De acuerdo con la nueva Constitución, el Presidente de la República Islámica de Afganistán combina los poderes ejercidos por el Rey y por el Primer Ministro en la Constitución de 1964. El origen monárquico de las funciones del presidente sigue siendo visible en la definición constitucional de su papel (Art. 37 y Art. 144), que establece que el Presidente es el jefe de Estado de la República Islámica de Afganistán y ejerce su autoridad sobre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. La nueva Constitución afgana trasciende generosamente la división clásica de poderes para asignar al Presidente una responsabilidad integral para el buen funcionamiento del Estado en su conjunto. Al mismo tiempo, el Presidente es el jefe del Gobierno, cuya actuación dirige (Art. 71). La necesaria legitimidad democrática para el ejercicio de poderes tan amplios se obtiene a través de la elección presidencial, en la cual un candidato debe obtener más del 50% de los votos emitidos a través de sufragio libre, general, secreto y directo (Art. 61).

³³³ GROTE, *op. cit.* p. 891.

³³⁴ Incluso una vez finalizado el período de transición, el Gobierno podía ejercer las prerrogativas del Parlamento durante el estado de emergencia. El estado de emergencia se puede declarar si, debido a guerra, amenaza de guerra, rebelión grave, desastres naturales o situaciones similares, la independencia o la supervivencia de la nación no pueden garantizarse mediante la aplicación de las disposiciones normales. La declaración es hecha por el Presidente pero debe ser confirmada por la Asamblea Nacional. El estado de emergencia le permite al Presidente asumir algunos poderes, no todos, que no están especificados en la Constitución y, por lo tanto, pueden ser determinados por el Presidente de acuerdo con su evaluación de las necesidades reales. El presidente tiene que consultar a los presidentes de ambas cámaras y al Presidente del Tribunal Supremo sobre el asunto, pero su consejo no es vinculante.

La Constitución dispone que el Presidente es responsable ante la cámara baja, o *Wolesi Yirga*, pero una mirada más detenida a las disposiciones relevantes revela que esta responsabilidad es mucho más limitada que la de sus ministros. La responsabilidad política del presidente ante la *Wolesi Yirga* se limita al ámbito penal. Según el artículo 69, el presidente no puede ser destituido de su cargo por motivos políticos. Este mecanismo tiene un parecido mucho mayor con el juicio político presidencial que recoge la Constitución de EEUU que con la responsabilidad política habitual en los sistemas parlamentarios. Los cargos (criminales) contra el Presidente deben ser presentados por una mayoría de dos tercios de la *Wolesi Yirga*, que no puede decidir por sí misma, sino que tiene que convocar una *Loya Yirga*, que sí puede destituir al presidente, pero no emitir un veredicto sobre su responsabilidad penal. Esta responsabilidad penal sólo puede ser determinada tras un juicio especial, iniciado tras la aprobación de la acusación por la mayoría requerida. El tribunal especial es un órgano mixto político-judicial con tres miembros de la *Wolesi Yirga* y otros tres del Tribunal de Primera Instancia que dictará sentencia. Incluso si es absuelto, esto no implica que se reincorpore automáticamente a sus funciones presidenciales, pero tiene la opción de presentarse en las elecciones presidenciales, que deben celebrarse en un plazo de tres meses desde su cese.

La concentración de las funciones de Jefe de Estado y de primer ministro confiere al presidente unos poderes muy amplios: determinar las políticas fundamentales del Estado (Art. 64, No. 2) y emitir las normas necesarias para su implementación. Además, el Presidente ejerce el ejercicio prerrogativas tradicionales del Jefe del Estado, como el mando supremo de las fuerzas armadas (artículo 64, núm. 3), el nombramiento de ministros y embajadores del gobierno (Art. 64, núms. 11 y 14) o la firma de leyes aprobadas por el Parlamento (Art. 16).

Otras prerrogativas le permiten al Presidente ejercer cierta influencia sobre la composición y las actividades de los poderes legislativo y judicial. Como el Rey bajo la Constitución de 1964, el Presidente de la República nombra a un tercio de los miembros de la Cámara Alta o Cámara de Ancianos (*Meshrano Yirga*) y por lo tanto está en posición de influir fuertemente en la composición de una de las dos cámaras del parlamento. Si bien este poder puede haber parecido inocuo en manos de un monarca constitucional, que actúa algo retirado del frente político, adquiere un significado diferente en manos de un Jefe de Estado que es al mismo tiempo el líder del gobierno y persigue activamente una agenda política y legislativa propia para la que necesita, al menos en algunos casos, la aprobación del Parlamento.

El Presidente tiene también amplios poderes en el gobierno del Poder Judicial. Así, los miembros del Tribunal Supremo son designados por él, con la aprobación de la Cámara Baja. Sin embargo, sólo pueden ser cesados por acuerdo de dos tercios de esta cámara. (Art 127). La designación y cese del resto de jueces no requiere aprobación parlamentaria. Además, el Presidente puede ejercer una influencia considerable sobre la revisión que el Tribunal Supremo hace de la constitucionalidad de las leyes, los decretos legislativos y los tratados internacionales. El Tribunal no puede actuar de oficio, sino a petición del gobierno o el parlamento (Art. 121).

El alcance del presidencialismo queda patente en las relaciones del Presidente con su gobierno, cuya autonomía política se ve muy limitada, y con el Parlamento, tanto en su función legislativa, como en la de control del ejecutivo.

A) Autonomía política del Gobierno. La posición constitucional del Gobierno en la nueva Constitución es mucho más débil de lo que era en virtud de la Constitución de 1964. Su tarea principal es auxiliar al Presidente en la implementación de sus políticas. A diferencia de la Constitución de 1964, la Constitución de 2004 no deja espacio para un papel político autónomo del Gobierno, que se ve atrapado en el fuego cruzado entre el Presidente y el Parlamento. Los ministros no solo son nombrados por el Presidente, sino que también son responsables ante él (Art. 77), lo que significa que pueden ser cesados por decisión presidencial unilateral. Al mismo tiempo, dependen de la confianza de la Asamblea Nacional para el desempeño de sus funciones (Art. 71). Durante su mandato, pueden ser interpelados por la *Wolesi Yirga* a propuesta de una décima parte de todos los miembros. Si la respuesta dada a la interpelación por el ministro pertinente se considera insatisfactoria, la cámara puede, por mayoría, emitir un voto de no confianza. Aunque la Constitución no define explícitamente las consecuencias legales de tal votación, es difícil concebir que pueda permanecer en el cargo sin provocar una crisis política en las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo. En cuanto a las funciones del Gobierno, son de naturaleza principalmente administrativa, ya que las funciones de formulación de políticas están reservadas explícitamente al Presidente, que no depende de la aprobación del Gabinete para su ejercicio (Art. 64, n° 2).

C) Función legislativa del Parlamento. Con respecto a la estructura básica del Parlamento, los autores de la Constitución siguieron en gran medida el modelo proporcionado por la Constitución de 1964. El nuevo Parlamento, al igual que su predecesor, consta de dos cámaras: la Cámara del Pueblo (*Wolesi Yirga*) y la Cámara de los Ancianos (*Meshrano Yirga*). Los miembros de la primera son elegidos por sufragio universal y directo (Art. 83). En el caso de la *Meshrano Yirga*, un tercio de sus miembros son elegidos por los consejos provinciales de entre sus miembros (uno por consejo provincial); un tercio son elegidos por los consejos de distrito de cada provincia de entre sus miembros (uno por provincia); y el tercio restante es designado por el Presidente. De este último tercio, de acuerdo con una innovación de la nueva Constitución, un 50% deben ser mujeres.

El sistema electoral bajo el cual se elige la *Wolesi Yirga* no se fija en la propia Constitución. Esta tarea ha sido relegada a una ley posterior, con la importante condición de que el sistema que se adopte debe proporcionar "una representación general y justa de todas las personas del país" (Art. 83). La Ley Electoral adoptada por Decreto Presidencial en mayo de 2004³³⁵ estableció un sistema de votación proporcional. Bajo este sistema, los escaños se otorgan en cada provincia según el número de votos obtenidos por cada candidato. A cada provincia se le asignan al menos dos escaños. El Parlamento, en uso de sus poderes para legislar en asuntos electorales otorgados por el artículo 83 de la Constitución, ha aprobado modificaciones posteriores, que no han introducido cambios sus-

³³⁵ Decree of the President of the Transitional Islamic State of Afghanistan on the the Adoption of Electoral Law. 27/05/2004. <https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/AF/Electoral%20Law%20Eng.pdf/view>

tanciales en el sistema electoral, que sigue respondiendo a los criterios empleados en la redacción de la Ley de 2004³³⁶.

Según la Constitución, el Parlamento tiene dos funciones principales: legislar y controlar al Presidente y al Gobierno en el ejercicio de sus funciones. Su función esencial consiste en la adopción de nuevas leyes y la derogación de las antiguas (Art. 90, n° 1). Sin embargo, los poderes legislativos de las dos cámaras del Parlamento no son estrictamente idénticos. Si bien, en principio, ambas cámaras deben aprobar un proyecto de ley (y el Presidente lo debe aprobar) antes de que se convierta en ley, la *Wolesi Yirga* tiene la última palabra si un proyecto de ley es rechazado por la *Meshrano Yirga*. En el caso de un desacuerdo entre las dos Cámaras sobre un proyecto de ley, se debe formar un comité combinado compuesto por un número igual de miembros de cada cámara para resolver el desacuerdo. Pero si el comité conjunto no logra llegar a un acuerdo, la *Wolesi Yirga* puede aprobar el proyecto de ley mediante un segundo voto afirmativo. Este procedimiento también se aplica con respecto a la autorización para la ratificación de tratados y acuerdos internacionales y todas las demás decisiones que deben ser aprobadas no por una sola cámara, sino por la Asamblea Nacional en su conjunto.

Aunque la Constitución considera a la Asamblea Nacional el "órgano legislativo supremo" de la República Islámica de Afganistán, sus poderes legislativos están notablemente limitados, en la medida en que la Constitución sitúa el proceso legislativo bajo control del gobierno. La Asamblea Nacional está obligada a dar prioridad a la discusión de proyectos de ley y tratados presentados por el Gobierno si este último solicita formalmente su consideración urgente (Art. 97). Aún más estrictas son las restricciones con respecto a las decisiones financieras. La *Wolesi Yirga* no puede demorar la aprobación del presupuesto por más de un mes o el permiso para otorgar o recibir un préstamo por más de quince días. En este último caso, la propuesta se considera aprobada si no toma ninguna decisión en el plazo establecido (Art. 98). Si el Parlamento, a pesar de estos límites en su libertad de acción, aprueba una ley que no agrada al Gobierno, el Presi-

³³⁶ Existe un acuerdo generalizado en que el actual sistema es uno de los principales responsables de la debilidad de los partidos afganos (BONI, F. "Afghanistan 2018: Parliamentary elections and regional power shifts". *Asia Maior*, 29. pp. 377–392. p. 379. <http://oro.open.ac.uk/67055/1/Afghanistan%202018.pdf>). Al formar el Gobierno de Unidad Nacional tras las elecciones presidenciales de 2014, tanto el Presidente Ashraf Ghani como el Jefe Ejecutivo Abdulá Abdulá acordaron aplicar reformas electorales y, con este fin, un decreto presidencial estableció la Comisión Especial de Reforma Electoral, encargada de diseñar la reforma del sistema electoral. La Comisión decidió de forma unánime proponer la sustitución del sistema de Voto Único No Transferible. Con ese fin, los dirigentes de 21 partidos políticos afganos organizaron una conferencia en Kabul en febrero de 2018 que exigió la modificación del sistema electoral, a fin de que los partidos políticos tuvieran más peso en las elecciones parlamentarias de octubre de 2018 (YAWAR ADILI, A. *Afghanistan Election Conundrum (5): A late demand to change the electoral system*. Afghanistan Analysts Network, 8 March 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistan-election-conundrum-5-a-late-demand-to-change-the-electoral-system/>). Lo que estos partidos proponían como alternativa era lo que denominaban *representación multidimensional*, un sistema que suponía que una proporción de escaños (100 de 249 según su propuesta) se reservara para los partidos políticos, mientras que el resto serían escaños *abiertos* dentro de circunscripciones de varios miembros, lo que permitiría candidaturas individuales. Debido a las limitaciones de tiempo y a la dificultad de llegar a un compromiso sobre un tema tan conflictivo, el sistema electoral no se modificó para las elecciones de 2018 y se dejó al parlamento que resultara de estas elecciones la tarea de abordar esta cuestión (YAWAR ADILI, A. *Thematic Dossier (XX): Electoral reform and the preparations for the 2018 elections*. Afghanistan Analysts Network, 10 August 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/dossiers/thematic-dossier-xx-electoral-reform-and-the-preparations-for-the-2018-elections/>). La reforma del sistema electoral continúa pendiente.

dente puede usar su veto para evitar que el proyecto se convierta en ley. El veto presidencial no puede ser anulado, excepto por una mayoría de dos tercios (Art. 94).

Además, el Gobierno tiene importantes poderes legislativos propios, que puede utilizar independientemente del Parlamento. El artículo 76 otorga al Gobierno la facultad de elaborar y aprobar reglamentos que no sean contrarios al texto y espíritu de otra ley vigente, sin necesidad de una autorización parlamentaria previa, de forma que, a falta de una disposición constitucional o estatutaria contraria, el Gobierno puede promulgar libremente las normas que considere necesarias para la implementación de sus políticas. Además, en caso de necesidad puede legislar, en lugar del parlamento, si es necesario para hacer frente a una "situación de emergencia" (Art. 79). La *situación de emergencia* a que se refiere el artículo 79 debe distinguirse del estado de emergencia declarado formalmente, que da derecho al Presidente a asumir poderes específicos que normalmente pertenecen al Parlamento. Por el contrario, en una *situación de emergencia* en virtud del artículo 79, la transferencia de poderes legislativos se realiza automáticamente, sin que sea necesaria ninguna decisión oficial del Presidente sobre el asunto. Dado que la Constitución no define las situaciones contempladas en el artículo 79 de manera más precisa, el Gobierno es libre de adoptar sus propios criterios para determinar si existe realmente una emergencia³³⁷. La única forma en que el Parlamento pueda recuperar sus poderes consistiría en el rechazo *a posteriori* de los decretos legislativos aprobados por el Gobierno.

Existe otro medio que puede ser utilizado de modo espúreo para eludir la competencia legislativa del Parlamento, aunque esté lleno de dificultades logísticas, que es la organización de un referéndum. De acuerdo con el artículo 65, el Presidente puede convocar un referéndum sobre asuntos de especial relevancia. La decisión de convocarlo no está sujeta a ninguna restricción de fondo o de procedimiento. La apreciación de si un tema es tan importante que debe someterse a una votación popular se deja enteramente al Presidente.

D) Control parlamentario del Gobierno. Las prerrogativas parlamentarias que se refieren al control del gobierno fuera del proceso legislativo residen principalmente en la *Wolesi Yirga*, que debe aprobar el nombramiento de ministros del gobierno (Art. 71) y puede forzar su renuncia a través de un voto de no confianza (Art. 92). Por otro lado, no puede destituir al Presidente por iniciativa propia, sino solo proponer su destitución a la *Loya Yirga*. La *Wolesi Yirga* tiene un veto *de facto* sobre varios nombramientos presidenciales que requieren su aprobación: el nombramiento del Fiscal General, del Director del Banco Central y de los miembros de la Tribunal Supremo (Art. 64, n° 11, 12). Sin embargo, las decisiones presidenciales más importantes tienen que ser aprobadas por ambas cámaras del Parlamento. La determinación de las políticas fundamentales del

³³⁷ Sólo en 2017, se aprobaron 36 decretos presidenciales bajo la competencia de emergencia, mientras que la Asamblea Nacional aprobó sólo 16 leyes. El requisito constitucional de que esta prerrogativa se utilice solo "*en caso de necesidad inmediata*" no impidió que el Presidente usara esos poderes para leyes como el Código Penal. El intento de la Asamblea Nacional de frenar la competencia legislativa del Presidente prohibiendo la reforma de leyes existentes mediante la aplicación del Artículo 79 no tuvo éxito (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR AFGHANISTAN. UNAMA 2018. *Afghanistan Fight Against Corruption. From Strategies to Implementation*. p. 16. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf).

Estado (Artículo 64, n° 2), la declaración de guerra (Artículo 64, n° 4), el envío de tropas a países extranjeros (Artículo 64, n° 6) y la declaración del estado de emergencia (artículo 64, n° 8) entran en esta categoría. Si la decisión presidencial en cuestión es aprobada por una cámara del Parlamento, pero rechazada por la otra, se aplica el procedimiento de resolución previsto en el artículo 100. Esto significa que un voto de la Cámara Baja es definitivo si no se puede alcanzar un compromiso en las discusiones en el comité conjunto. Esta distribución desigual de poderes entre las dos cámaras del Parlamento refleja la prioridad que tiene la Cámara del Pueblo, elegida directamente, en términos de legitimidad democrática sobre la Cámara de Ancianos parcialmente nombrada, en parte elegida indirectamente.

2.4.4.2. El poder judicial

Entre los principios esenciales del modelo de separación de poderes en el constitucionalismo se encuentra la independencia del poder. Si bien los tribunales ordinarios aplican normalmente leyes que han sido aprobadas por las instituciones competentes, también están llamados a aplicar el derecho ordinario a la luz de las normas constitucionales pertinentes. El artículo 130 de la Constitución exige a los tribunales que apliquen las disposiciones de la Constitución y otras leyes en el ejercicio de sus funciones. En última instancia, sin embargo, el control constitucional está garantizado por el Tribunal Supremo o por un tribunal constitucional especializado. El borrador del Gobierno, que finalmente fue respaldado por la *Loya Yirga*, rechazó la propuesta de la Comisión Constitucional que proponía la creación de un Tribunal Constitucional independiente y optó por un Tribunal Supremo con ciertos poderes para revisar la constitucionalidad de las leyes, decretos legislativos, tratados internacionales y convenciones internacionales. Según el artículo 121 de la Constitución, el ejercicio de esta facultad de revisión depende de una solicitud específica del Gobierno o de los tribunales inferiores. En contraste, ni los miembros del Parlamento, ni los partidos políticos pueden iniciar procedimientos de revisión constitucional ante el Tribunal Supremo.

Son muchas las constituciones que otorgan a los ciudadanos el derecho a presentar una queja individual alegando que sus derechos fundamentales establecidos en la constitución han sido infringidos por acción estatal. La nueva Constitución afgana no prevé un procedimiento de queja individual. Sin embargo, sí establece una Comisión Independiente de Derechos Humanos a la que los ciudadanos pueden presentar una queja alegando que sus derechos fundamentales han sido violados. La Comisión puede remitir el caso a las autoridades judiciales, es decir, a los tribunales que están obligados a aplicar la Constitución y, por lo tanto, pueden reparar las violaciones de los Derechos Humanos. Es solo a través de esta vía que una queja individual puede finalmente llegar al Tribunal Supremo³³⁸.

La Constitución no especifica qué sucede si el Tribunal Supremo concluye que una ley o un decreto legislativo no cumplen con los requisitos constitucionales, limitándose a regular los aspectos procedimentales de la declaración de inconstitucionalidad. Sin embargo, en su artículo 162 no deja ninguna duda de que, a partir de su entrada en vigor, las leyes y decretos contrarios a las disposiciones de la Constitución son automáticamente inválidos. Por lo tanto, debe asumirse que el Tribunal Supremo tiene la facultad

³³⁸ GROTE, *op. cit.* p. 911.

de declarar nulas leyes y decretos legislativos que considera que infringen la Constitución.

La organización del sistema judicial, regulada en el capítulo 7 de la Constitución, sigue, en su estructura general el modelo de poder judicial secular establecido en la Constitución de 1964. El artículo 151 prevé la aplicación subsidiaria de la jurisprudencia hanafita sólo en los casos en que no exista ninguna disposición en la Constitución u otras leyes sobre el tema específico a determinar.

Sin embargo, la formulación de las fuentes del Derecho es algo más ambigua que en la Constitución de 1964. El artículo 102 de la Constitución de 1964 obligaba a los tribunales a seguir "los principios básicos de la jurisprudencia hanafita" sobre la *sharía*, lo que les otorgaba una considerable discreción para adaptar estas reglas a las circunstancias cambiantes. Por contra, el artículo 130 de la nueva Constitución exige el cumplimiento de la jurisprudencia hanafita como tal, no sólo de sus principios básicos³³⁹. Además, la presente Constitución permite explícitamente la designación para el Tribunal Supremo de jueces formados únicamente en la jurisprudencia islámica. Esta es una desviación notable respecto a la Constitución de 1964, que simplemente establecía que los jueces de la Tribunal Supremo debían estar familiarizados con las leyes de Afganistán, una disposición que se ha interpretado ampliamente como que se requería familiaridad con las fuentes de derecho, tanto islámicas como no islámicas. Esto tiene una importancia considerable ya que el Tribunal Supremo está llamado a tener que decidir sobre la conformidad de las leyes con los principios del Islam. Si el artículo 3 de la nueva Constitución, según el cual en Afganistán ninguna ley puede ser contraria a las creencias y disposiciones de la religión sagrada del Islam, tiene algún efecto práctico, el Tribunal Supremo también debe tener el poder de evaluar la conformidad de las leyes con las normas del islam. Desde este punto de vista, una ley que sea contraria a las creencias y disposiciones del Islam constituiría por ello una violación del artículo 3 de la Constitución y, por lo tanto, en virtud del artículo 162, sería inválida. Correspondería al Tribunal Supremo declarar la nulidad de la ley en este como en otros casos, ya que la Constitución no otorga a ningún otro órgano el poder de juzgar la constitucionalidad de las leyes.

2.4.4.3. División vertical. El centralismo

La administración sub-estatal afgana comprende provincias, distritos y municipios. La Constitución transfiere poca autoridad del centro a las provincias. El capítulo Ocho prevé la delegación de ciertos poderes a las administraciones locales con el fin de promover el desarrollo económico y social e incentivar su participación en el proceso de

³³⁹ Los jueces están obligados a aplicar las leyes formales; si no son suficientes, pueden aplicar la versión hanafita de la *sharía*, y si eso no es suficiente, pueden aplicar los principios consuetudinarios, siempre que no contradigan el sistema legal o violen los derechos básicos de los ciudadanos. Aunque la interpretación más extendida de ese criterio lo suponía aplicable exclusivamente a asuntos civiles, la realidad es que, en ocasiones, se aplica también en el ámbito penal (US DEPARTMENT OF STATE. *Country Report on Human Rights Practices 2019. Afghanistan*, 11 March 2020. p. 9. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/AFGHANISTAN-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>). Tanto el Código Civil, como la Ley de Procedimiento Civil reconocen la posibilidad de recurrir al arbitraje o la mediación, como también lo hacen la legislación mercantil o la Ley para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. La legislación penal, en cambio, no recoge esta posibilidad (WARDAK, A. (2016). *A Decade and a Half of Rebuilding Afghanistan's Justice System: An Overview*. Van Vollenhoven Institute. Universidad de Leiden. p. 15. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-meta-juridica/afghanistans-justice-system-vs-2016.10.04.pdf>).

desarrollo. Sin embargo, no establece una delimitación exacta de los poderes respectivos del centro y las provincias, en particular en aspectos tan cruciales como la recaudación de ingresos. El texto constitucional contiene una disposición explícita para la elección de los consejos provinciales, responsables de asesorar a las administraciones provinciales, pero no aborda la cuestión de cómo se seleccionarán las administraciones de este nivel. Es también muy cauteloso con respecto a la administración gubernamental a nivel local, limitándose a reseñar que los municipios se establecerán con el fin de administrar los asuntos de la ciudad y que sus órganos principales, el alcalde y el consejo municipal, serán elegidos mediante elecciones libres, generales y directas³⁴⁰.

Las 34 provincias están encabezadas por un gobernador designado por el Presidente³⁴¹. El gobierno provincial se constituye en base a delegaciones de los ministerios del gobierno central encabezadas por funcionarios designados por el ministerio correspondiente. Las provincias se subdividen en distritos en los que la asignación de cargos se lleva a cabo de manera análoga. Los ministerios y las instituciones del gobierno central ejercen autoridad directa sobre estas instituciones, controlan el presupuesto que se asigna a las delegaciones ministeriales provinciales y planifican las tareas de las provincias y distritos.³⁴² Provincias y distritos cuentan con un consejo electo, pero la representatividad de la administración local se ve totalmente mediatizada por la dependencia respecto a Kabul del gobernador y sus colaboradores directos. De hecho, las decisiones más relevantes no las adopta el gobernador, sino las oficinas ministeriales de su provincia, que reciben instrucciones directamente del ministerio correspondiente, lo cual hace que difícilmente puede hablarse de autoridad única en este nivel³⁴³.

Un escalón por debajo de las provincias, en la estructura administrativa, se encuentran los distritos, que han recibido muy poca atención, más allá del Programa Nacional de Desarrollo por Áreas. Su estructura administrativa reproduce la de las provincias, con un consejo de distrito³⁴⁴ y representantes de los principales ministerios. Al igual que en el caso de las provincias, se echa de menos una autoridad única a la cabeza del distrito,

³⁴⁰ El hecho de que la Constitución no aborde las relaciones centro-provincia de manera más amplia puede explicarse, al menos en parte, por las circunstancias particulares en que se negoció. La Administración de Transición, que estaba luchando arduamente para afirmar su autoridad aún frágil, era renuente a formalizar una situación en la que las administraciones regionales conservaran una independencia significativa (GROTE, *op. cit.* p. 914).

³⁴¹ El gobernador es nombrado y puede ser cesado por el Presidente. La Dirección Independiente de Gobierno Local (IDLG) propone posibles candidatos, que son normalmente de la provincia. Los gobernadores de distrito son nombrados directamente por la IDLG (HABIB, S. *Local Government in Afghanistan: How it works and main challenges*. 21ª NISPACEE Annual Conference, University of Balkh. 2013. p. 6. https://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304161044150.Paper_Habib.pdf).

³⁴² La Constitución afgana prohíbe expresamente que los entes sub-estatales puedan recaudar impuestos, tarea reservada en exclusiva al gobierno central. Las decisiones de gasto se adoptan a nivel ministerial, teniendo más en cuenta los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (ANDS) que las necesidades elevadas por las autoridades locales. Observación del autor durante sus estancias en Afganistán.

³⁴³ El sistema de planificación y presupuestación afgano es altamente centralizado. Los diferentes ministerios planifican y gestionan los fondos destinados a las provincias, lo que deja poco margen a las administraciones provinciales para priorizar inversiones y tomar decisiones acordes con las necesidades de desarrollo locales (HABIB, *op. cit.* p. 7).

³⁴⁴ Compuesto por entre 5 y 15 miembros elegidos entre residentes en el distrito.

que dirija y represente a la totalidad de la estructura administrativa local. También se hace necesario reforzar los vínculos entre los consejos de distrito y el correspondiente consejo provincial³⁴⁵.

Los gobernadores provinciales desempeñan una importante función de coordinación en las funciones de administración, planificación y seguridad. Sin embargo, su posición es esencialmente de naturaleza política y está centrada, casi en exclusiva, en tareas relacionadas con la seguridad. Normalmente, su actuación está condicionada por una red de actores informales, a menudo tan significativos como los funcionarios oficiales, que representan los diferentes intereses presentes en su demarcación. Los gobernadores de distrito desempeñan un papel de coordinación similar, pero en los últimos años han visto sus poderes formales reducidos, especialmente en el ámbito de la administración de justicia³⁴⁶.

La necesidad de introducir cierto orden en la gestión administrativa y en la designación de cargos a nivel sub-estatal llevó a la creación de un órgano, directamente subordinado al Presidente, responsable de impulsar las reformas en este ámbito, la Dirección Independiente de Gobierno Local.

A) La Dirección Independiente de Gobierno Local. La falta de autonomía, de recursos financieros propios y de funcionarios competentes han lastrado las posibilidades de desarrollo de la administración de provincias y distritos. Para tratar de paliar este problema y potenciar el papel de las administraciones locales, se creó en 2007 la Dirección Independiente de Gobierno Local (*Independent Directorate of Local Governance*, IDLG)³⁴⁷. Su creación se debió a la necesidad de fortalecer la administración sub-estatal y de conseguir un enfoque más descentralizado de las principales cuestiones de gobernanza, desarrollo y seguridad. Había un amplio acuerdo en que las entidades infra-estatales no recibían suficiente atención por parte del Ministerio de Interior, centrado en cuestiones de seguridad, de forma que asuntos como la prestación de servicios básicos o el desarrollo de infraestructuras locales no recibían la necesaria atención. La creación de una organización directamente dependiente del Presidente, cuyo único objetivo era apoyar a estas administraciones era la manera obvia de asegurar que estas funciones se atendieran adecuadamente y recibieran la atención que merecían. Para asegurarle el estatus requerido, el Director General de IDLG recibió rango ministerial³⁴⁸.

³⁴⁵ SALTMAARSHE, D, y MEDHI, A. *Local Governance in Afghanistan A View from the Ground*. Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper. Junio, 2011, p. 5. <https://www.refworld.org/docid/4df99e442.html>

³⁴⁶ SALTMAARSHE y MEDHI, *op. cit.* p. 2.

³⁴⁷ Creada por el Decreto Presidencial nº 72 de 30 de agosto de 2007, que emana a su vez del Art. 142 de la Constitución. El decreto establece la organización, estructura y presupuesto del IDLG, así como las competencias que asume, anteriormente repartidas entre el Ministerio de Interior y la Secretaría del Consejo de Ministros.

³⁴⁸ El IDLG no nació de la nada, más bien integró todas las funciones sub-nacionales relacionadas con la gobernanza bajo una entidad a nivel nacional para otorgar a este tema la primacía e importancia que merecía y para fomentar una mejor prestación de servicios a los ciudadanos (YAMA, M.N. y DAHIYA, S. *IDLG as an Organization*. Stability Institute. p. 1-2. <http://stabilityinstitute.com/wp-content/uploads/IDLG-and-Sub-National-Governance-in-Afghanistan.pdf>).

Aunque el IDLG ha visto desde su nacimiento condicionadas sus posibilidades por la dificultad de reclutar el personal necesario, en calidad y cantidad, diversos donantes han contribuido a paliar este problema, permitiendo que en 2012 pudiera contratar 222 técnicos. Con este potencial, el IDLG fue mejorando la comunicación entre las provincias y el centro y la agilidad en la toma de decisiones y ha cumplido un valioso papel en el desarrollo de políticas, coordinación de ministerios y formación³⁴⁹. Desde entonces, ha demostrado también ser una herramienta eficiente para mejorar la selección y formación del personal técnico al servicio de las administraciones locales.³⁵⁰ Con estos medios humanos, ha jugado un papel esencial en la prestación de servicios públicos y como coordinador entre los ministerios y las autoridades provinciales. Sin embargo, su dependencia directa de la oficina del presidente la ha convertido en una institución altamente politizada y sus métodos tienden a reforzar en lugar de reducir el control central.

B) El Programa de Desarrollo de Distritos. Ante las dificultades que entrañaba extender la autoridad del gobierno de Kabul a todos los rincones del país, en 2010 se lanzó un ambicioso programa encaminado a potenciar las administraciones de distrito, a la vez que se reforzaba su vinculación al gobierno central. El Programa de Desarrollo de Distritos (*District Development Programme*) implicaba un amplio apoyo internacional a la Dirección de Gobierno Local, responsable de desarrollar una verdadera administración en los 350 distritos afganos. El programa, asociado a la estrategia de contrainsurgencia, debía comenzar en los distritos más contestados por la insurgencia, para así promover la estabilización³⁵¹. El problema es que, una vez más, el plan no se ajustaba en absoluto a la realidad afgana: iba a demostrarse imposible encontrar suficientes funcionarios formados y dispuestos a desplazarse a las zonas más peligrosas de Afganistán.

2.5. Los partidos políticos

Los partidos políticos son un elemento esencial en el funcionamiento de los Estados democráticos. Pero, para que puedan jugar el papel de representación y participación que les corresponde, no basta con que la Constitución reconozca el derecho de los ciudadanos a crear partidos y formar parte de ellos y que garantice su libre funcionamiento. Ni es suficiente con que el ordenamiento jurídico regule su estructura y funcionamiento de acuerdo con ello. Es necesario además que los partidos representen efectivamente a los ciudadanos y tengan capacidad de participar efectivamente en la formulación de las políticas públicas y en el control de la acción del ejecutivo, actuando como correa de transmisión entre la sociedad civil y el poder político. Para ello, además del reconocimiento legal, necesitan el de los ciudadanos. Si los partidos no son capaces de ganarse el respaldo de los ciudadanos, serán estructuras huecas y sus cometidos de representación y control serán usurpados por otros, dando paso a una democracia imperfecta.

³⁴⁹ Las políticas de la Comisión de Servicios Civiles del IDLG proporcionan un marco realista para mejorar la administración pública a través de programas que incluyen reclutamiento, evaluación y supervisión. Sin embargo, sus iniciativas carecen de recursos suficientes y la formación de funcionarios tiende a ser esporádica y carece de un enfoque integral.

³⁵⁰ Los últimos datos disponibles (2012) dan un 88% de cobertura de este tipo de puestos en el órgano central (438 de una plantilla de 495) y un 80% en las provincias, 5036 contratados sobre 6217 autorizados (YAMA y DAHIYA. *op. cit.* pp. 2-3).

³⁵¹ COWPER-COLES, *op. cit.* p. 254-255.

Como cualquier otra institución, los partidos políticos de un determinado país están influenciados, además de por el ordenamiento jurídico, por la historia, la cultura y la realidad sociopolítica sobre las que se desarrollan. La historia y la cultura afganas, analizadas anteriormente, permitirán comprender algunas de las particularidades de los partidos afganos y del papel que juegan en el sistema político establecido por la constitución de 2004. También es necesario analizar la forma en que el proceso político iniciado en 2001 ha condicionado el proceso de formación de los actuales partidos. Por ello, el análisis del papel que los partidos juegan en el sistema político afgano, debe comenzar por un estudio histórico de su génesis y de la realidad social en la que actúan, necesarios para comprender su realidad actual. Posteriormente, el análisis de sus debilidades, externas e internas, permite comprender los motivos de su inoperancia y las consecuencias que ésta representa para la transición afgana.

2.5.1. Surgimiento

Aunque el término *partido político* no aparece hasta la década de 1950, hay una historia anterior de organizaciones políticas que podrían considerarse proto-partidos³⁵².

Las primeras organizaciones de este tipo surgen a principios del siglo pasado en torno al denominado Movimiento Constitucional, nacido en el marco del conflicto entre tradición y modernidad que marca esta época en la que, por otra parte, los partidos políticos estaban prohibidos.³⁵³ Surge entonces, en el contexto de este movimiento, el que suele considerarse el primer partido político afgano, el Grupo Secreto Nacional, formado por intelectuales y clérigos progresistas. Fue perseguido por el régimen y su líder ejecutado en 1909, momento en que el grupo desaparece.³⁵⁴ Posteriormente, el movimiento modernizador encabezado por el rey Amanulá condujo al nacimiento de movimientos políticos, tanto reformistas como conservadores, entre los que destacó Juventud Afgana, integrado por reformistas radicales inspirados en las reformas iniciadas en Turquía a finales del siglo XIX y en el movimiento de los Jóvenes Turcos³⁵⁵. Consciente de que la democracia es imposible sin demócratas, el Emir se esforzó por impulsar reformas en el sector educativo que garantizaran un mayor nivel cultural entre los afganos. La aparición de una clase media ilustrada constituiría el caldo de cultivo en el que nacerían los grupos reformadores ilustrados en los que se apoyarían todos los intentos reformadores en el futuro. Algunos apostaban ya por una monarquía constitucional. La caída del Emir

³⁵² Para resumir la historia de los partidos políticos afganos he hecho amplio uso de las notas que, bajo el título *The impact of the Political parties on the chaos in Afghanistan*, me fueron cedidas por M. Farhoud con motivo de mi participación en la Jornada sobre *Afganistán: Dilemas y retos*, organizada por la Universidad de Navarra el 25 de octubre de 2017.

³⁵³ El Movimiento Constitucional tratará de impulsar el salto del absolutismo vigente a un sistema constitucionalista de corte occidental.

³⁵⁴ TEIJGELER, R. *Afghan Political Parties: a short outline*. Informe del Asesor Cultural del Mando Sur de ISAF. 12 Julio 2009. pp. 1 y ss.

³⁵⁵ RUTTIG (2018-1). *Outside, inside. Afghanistan's paradoxical political party system (2001-16)*. Afghanistan Analysts Network. Mayo 2018. Cap. 2.1. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/special-reports/outside-inside-afghanistans-paradoxical-political-party-system-2001-16/>

arrastró con él a los reformadores y los líderes del movimiento Juventud Afgana fueron ejecutados o deportados³⁵⁶.

La segunda Modernización, liderada por el rey Zahir, permitió en los años 1947-1952 la aparición de grupos políticos organizados y adscritos a corrientes ideológicas claras: liberales, socialdemócratas, nacionalistas. La élite cultural pastún formó la Juventud Despierta, de carácter nacionalista, que logró ocupar cinco escaños en el parlamento de 1949, los cuales lograron aglutinar a 40 parlamentarios en torno a una agenda reformista. Esta agenda fue inicialmente apoyada por el propio rey. Sin embargo, ante su excesiva ambición reformista, en 1950 se produce un giro en la política real, que se torna más reticente ante el protagonismo creciente de los partidos opositores, cuyo funcionamiento es cada vez más obstaculizado, hasta obligarles a pasar a la clandestinidad³⁵⁷.

La historia de los partidos en esta época no es sino un capítulo más del enfrentamiento entre tradición y modernidad que rige la vida política afgana durante el siglo XX. En este contexto, el triunfo de los partidos se produce en la denominada década democrática, cuyo hito fundamental es la Constitución de 1964. A su amparo, el Parlamento aprobó la primera ley de partidos, que no llegaría a ser sancionada por el rey, y se celebraron elecciones parlamentarias en 1965 y 1969. En los campus universitarios van surgiendo nuevos partidos políticos que se corresponden con las corrientes ideológicas preponderantes en el mundo en aquellos años. Al lado de los partidos de corte nacionalista, aparecen nuevos partidos conservadores, monárquicos, socialdemócratas y todas las variantes del comunismo, además de los primeros partidos de corte islamista. De esta forma se definen ya las tres grandes corrientes políticas presentes hasta el día de hoy: izquierdistas, islamistas (chiitas y sunitas) y nacionalistas.

A la izquierda, las fuerzas principales fueron el Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA), fundado en 1965 y de carácter marxista y Nueva Corriente Democrática, de carácter maoísta. En octubre de 1965, este grupo estableció una organización clandestina llamada Organización Juvenil Progresista, que dejó de existir en 1972. En la izquierda moderada estaba el Partido Democrático Progresista de Afganistán, más conocido por el nombre de su periódico, *Mussawat* (Igualdad), dirigido por Muhammad Hashem Maiwandwal, primer ministro en 1965-67. Se definía como "socialista moderado, con tendencias monárquicas e islámicas". Atrajo principalmente a intelectuales pastunes que antes habían simpatizado con la Juventud Despierta. Dentro de la corriente socialdemócrata, *Mussawat* compitió con el *Mellat*, Partido Socialdemócrata Afgano. Fundado en marzo de 1966 y caracterizado principalmente por su defensa de un Gran Afganistán (Pastunistán), al *Mellat* se le ha considerado por sus críticos como *Pastunista*, o incluso fascista. Según sus propios líderes era una tercera fuerza, moderada, nacional y progresista. Sigue activo hasta el día de hoy.

Entre las fuerzas islamistas, la primera fue Juventud Musulmana, fundada en 1969 y que se transformó alrededor de 1973 en *Jamiat-e Islami* (Sociedad Islámica). Otro grupo

³⁵⁶ TEIJGLER, *op. cit.* pp. 1 y ss.

³⁵⁷ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.1.1.

islamista, más moderado, fue Servidores de la Providencia, que surgió a mediados de la década de 1960 bajo la influencia de la familia Mojaddedi³⁵⁸.

Entre las élites políticas había todavía reticencias hacia los partidos políticos, cuyo papel no logró desarrollarse plenamente. El parlamento salido de las elecciones de 1965 funcionaba sin una estructura organizada de partidos. Los candidatos, formalmente, concurren a las elecciones a título individual, no como miembros de un partido. Pero, por primera vez, las elecciones fueron precedidas por una campaña electoral que, al menos en Kabul, atrajo a miles de electores a mítines y discursos. Se produce entonces un lento desarrollo de los partidos y una creciente influencia de los mismos, pero sin llegar a consolidarse como grupos con poder efectivo. Su debilidad derivaba principalmente de su incapacidad para involucrar a los afganos en la política y sus tendencias extremistas. Esta realidad llevó al rey a dar marcha atrás en gran parte de sus reformas políticas y a que finalmente rechazara sancionar la ley de partidos aprobada por el parlamento³⁵⁹. Este giro llevó a introducir restricciones a su funcionamiento y a manipular las elecciones de 1969 para restarles poder. Posiblemente, el rey temía que el fortalecimiento de los partidos pudiera llevar al poder a los marxistas o a su primer ministro, Daud, cuya ambición política temía. El problema es que la no aprobación de la ley de partidos llevó a marxistas e islamistas a crecer en la clandestinidad y a desarrollar una mentalidad golpista como única vía para acceder al poder. La ausencia de partidos legales alejó de la política a los más moderados, renuentes a trabajar en la clandestinidad, e impidió el nacimiento de un partido moderado, pro-gubernamental, creando un vacío en el centro del espectro político³⁶⁰.

Esta evolución, lenta y azarosa, se ve interrumpida por el Golpe de Daud. El ex-primer ministro y primo y cuñado del rey, tras derrocar a éste y hacerse con el poder absoluto, estableció un sistema de partido único, el Partido de la Revolución Nacional, que no hizo sino dar apariencia política a una dictadura personalista. Esta deriva totalitaria se vio aumentada con la llegada al poder de los comunistas que también establecieron un sistema de partido único, el Partido Democrático del Pueblo Afgano (PDPA). Este partido, creado en 1965, pronto se escindió en dos facciones: Khalq (rural y pastún) y Parcham (urbano, tayico y hazara), encabezados por dos rivales irreconciliables: Karmal y Taraki. El PDPA acabó derrocando a su antiguo aliado la denominada Revolución de Primavera (Revolución *Saur*) que fue en realidad un golpe de Estado apoyado en el ejército y que condujo a la creación de la República Democrática de Afganistán. El PDPA actuó como partido único, estableciendo una férrea dictadura que generó una fuerte oposición popular. Una vez más, al forzarse a los partidos a trabajar en la clandestinidad, se alejó de ellos a los más moderados, dispuestos a acatar la ley, y les llevó a

³⁵⁸ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.1.1. El caso de Mojaddedi refleja claramente la realidad política afgana: los Mojaddedi son los líderes, desde el siglo XVI, de la secta sufí Naqshbandi. De esta preeminencia religiosa se ha derivado, desde entonces, su protagonismo político. El primer presidente afgano, tras la caída de los talibán, fue un Mojaddedi.

³⁵⁹ Pese a que la ley fue aprobada en el Parlamento en dos ocasiones, el Rey Zahir se negó a sancionarla, por lo que no llegó a entrar en vigor (NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. 2011, *A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*. p. 3. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>).

³⁶⁰ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.1.1.

adoptar una organización muy jerarquizada, militarizada, con liderazgos muy personalistas y a perseguir el poder por medios no democráticos. Los comunistas, por su parte, basaron su poder en el poder militar, más que en la acción política. Esta evolución dificultaría en el futuro una competencia política realmente democrática.

En 1986 el presidente Nayibulá inicia una política aperturista que llegó demasiado tarde. Esta política incluyó, por primera vez, la legalización de los partidos políticos (1987). Sin embargo, el ambiente de guerra civil que vivía el país hacía imposible una competición democrática pacífica. Además, la apertura política fue limitada, legalizándose sólo partidos izquierdistas, liberal-demócratas o islamistas moderados³⁶¹.

Bajo el PDPA, Afganistán vivió una férrea dictadura que generó un gran rechazo social y que alentó el fortalecimiento de los partidos islamistas, convertidos en adalides de la resistencia anticomunista. La oposición moderada fue marginada hasta convertirse en irrelevante. Los partidos islamistas que surgen en esta época, los denominados 7 de Peshawar y 8 de Irán, serán más milicias armadas, con un liderazgo muy personalista, que auténticos partidos políticos³⁶². La revuelta popular contra el régimen comunista llevará al fortalecimiento de estos partidos, que eran los que lideraban la lucha armada contra el régimen. Encargado de distribuir la ayuda económica y militar procedente, sobre todo, de EEUU y Arabia saudí, Paquistán premió a los partidos más fundamentalistas en detrimento de la oposición moderada, agrupada en torno al Rey Zahir, exiliado en Roma³⁶³. La lucha contra los comunistas acentuará las características ya señaladas de los partidos afganos. Años de clandestinidad y de lucha armada reforzarán su carácter paramilitar, su estructura muy jerarquizada alrededor de líderes carismáticos indiscutibles y su tendencia a buscar el poder por la fuerza. En el caso del partido comunista, se acentuó su tendencia a basar su poder en la fuerza militar.

A la vista de lo acaecido en la segunda mitad del siglo XX, Ruttig destaca que, en la historia afgana, los períodos de apertura política son significativamente menores que los no democráticos. Pero puede apreciarse durante este tiempo un germen de cambio político que nunca llega a desaparecer. La evidencia demuestra que los procesos de transición a la democracia son más sencillos en países que ya han tenido experiencias democráticas previas³⁶⁴.

2.5.2. Los partidos islamistas

Como ya hemos tenido ocasión de analizar al tratar sobre el factor religioso en el Capítulo 2, Afganistán, como el resto del mundo islámico, ha vivido en las últimas décadas un «renacimiento del Islam», lo que no significa que los musulmanes sean hoy más religiosos que antes. No hay evidencias de que se haya producido un incremento en la religiosidad de los individuos; tal renacimiento significa más bien una nueva incursión del Islam en el ámbito de la política y el gobierno, con una fuerza y una militancia que no

³⁶¹ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.1.1.

³⁶² NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. 2011, *op. cit.* p. 7.

³⁶³ RASANAYAGAM, *op. cit.* pp. 102 y ss. RASHID (2008) *op. cit.* y MORGAN EDWARDS *op. cit.* realizan el mismo análisis reiteradamente a lo largo sus libros.

³⁶⁴ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.1.1.

había demostrado desde hace mucho tiempo. Aunque la interrelación entre religión y política la inauguró el propio Mahoma y ha sido una constante en el mundo musulmán, actualmente puede apreciarse una revitalización sin precedentes de esa idea, que es lo que suele denominarse islamismo³⁶⁵.

En Afganistán, el movimiento islamista surgió a finales de 1950 entre las élites cultivadas de la Universidad de Kabul. Debido en gran parte a que muchos de los profesores que iniciaron el movimiento en Afganistán se educaron en Egipto, se inspiró en los Hermanos Musulmanes más que en los islamistas de Paquistán, cuya influencia siempre ha sido mucho menor. Un grupo de «profesores», dirigido por Rabbani, fundó el movimiento *Jamiat-i-Islami* que introdujo por primera vez el Islam político en Afganistán. Bajo el liderazgo del estudiante de ingeniería Gulbuddin Hekmatyar, los estudiantes más activos del movimiento islamista se agruparon en un movimiento llamado *Sazmani-Jawanan* (Organización de la Juventud Musulmana), que lideró la oposición a las reformas introducidas por el rey Zahir Shah y su primer ministro Daud y las críticas a la influencia extranjera en Afganistán. En la universidad, este grupo se opuso enérgicamente a los comunistas, que superaron en número a los islamistas hasta las elecciones de 1970 que dieron el triunfo a los islamistas. En 1975, los miembros de la Organización de la Juventud Musulmana intentaron organizar un levantamiento popular contra el régimen. Mal coordinado, el movimiento fracasó, dando lugar a una fuerte represión gubernamental. Los elementos supervivientes del movimiento se exiliaron en Peshawar, de donde resurgirían años más tarde al calor de la revuelta contra los soviéticos. Diferencias sobre la estrategia a seguir derivaron en un enfrentamiento entre el *Jamiat-i-Islami* de los «profesores» y la más radical Juventud Musulmana³⁶⁶.

La confrontación contra la expansión colonial de Occidente en el mundo musulmán es la causa última del surgimiento del islamismo. Afganistán nunca ha sido colonia o protectorado, ni ha estado expuesto a una intensa interacción con el mundo occidental como lo han estado Egipto o Paquistán. Hasta la invasión soviética en 1979, el Islam en Afganistán no se sintió amenazado desde el exterior, lo que diferenció claramente al movimiento islamista afgano respecto a los de otras partes del mundo musulmán. Es precisamente por ello que el movimiento islamista surge en el ámbito donde la occidentalización era más generalizada y se hacía necesario defender el Islam frente a influencias externas: la Universidad de Kabul. El tratarse de un escenario aislado de la confrontación entre Oriente y Occidente explica también por qué el islamismo en Afganistán no se desarrolló como un movimiento de masas, tal y como acabaría ocurriendo en Egipto, por ejemplo³⁶⁷.

En Afganistán, donde el desarrollo social y económico era considerablemente más lento que en los países vecinos y la polarización cultural, por lo tanto, menos pronunciada, el movimiento de renacimiento islámico sólo arraigó en una élite de jóvenes urbanos formados y muy politizados, no en las masas. Además, los afganos se veían a sí mismos como musulmanes ejemplares, no afectados por la corrupción de Occidente, por lo que

³⁶⁵ Ver punto 1.4 de este capítulo.

³⁶⁶ RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* p. 201.

³⁶⁷ RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* pp. 201-201.

la apelación a la re-islamización apenas tuvo eco entre ellos. Por último, en Afganistán no había habido una emigración masiva del campo a las ciudades que hubiera creado la masa de jóvenes pobres y desarraigados que fue la base del islamismo en otros países que sí sufrieron ese proceso. Por todo ello, en Afganistán el movimiento islamista fue incapaz inicialmente de movilizar un apoyo popular significativo³⁶⁸.

La guerra contra los comunistas cambió su poder y naturaleza. Por una parte, la lucha contra el régimen fue adquiriendo un carácter cada vez más religioso, que reforzó a los partidos islamistas frente al resto. Por otra, Paquistán, el principal suministrador de ayuda económica y militar a los *muyahidines* utilizó esta circunstancia para favorecer a los grupos sunitas más radicales, que lograron imponerse así sobre los más moderados. El resultado de este proceso fue el fortalecimiento de los partidos políticos islamistas más radicales, articulados alrededor de los líderes militares que recibían apoyo de Paquistán. Paralelamente, este proceso supuso que los líderes religiosos, los mulás, adquirieran un poder político del que no habían gozado hasta entonces. Esta tendencia se acentuó bajo los talibán, cuando los mulás se convirtieron en el brazo ejecutor del gobierno. Aunque se les suela denominar partidos, eran realmente milicias armadas que, paralelamente, intentaban ocupar parte del espacio político. Además, en la práctica totalidad de los casos, se trataba de partidos constituidos sobre líneas étnico-religiosas. Los partidos moderados, orillados por este proceso, lograron mantener su carácter civil.

Durante la guerra civil que siguió a la caída de los talibán, estos partidos se ganaron una merecida mala reputación por su crueldad, ganándose la animadversión de gran parte de los afganos. Esta mala reputación está en el origen del escaso papel que se quiso dar a los partidos en el sistema político surgido tras los Acuerdos de Bonn, en el que el sistema electoral y parlamentario trataban de establecer una relación personal y directa entre elector y parlamentario, ajena a la interferencia de los partidos. Esta pretensión no pudo evitar que los partidos surgidos durante la guerra civil jugaran, y jueguen, un papel central en la política afgana. El fortalecimiento de los partidos islamistas y su papel protagonista durante la guerra civil llevaron a que se extendiera, entre las élites presentes en Bonn, cierto rechazo hacia los partidos no islamistas, carentes de la legitimidad que otorgaba haber luchado contra el régimen comunista. Incluso hubo intentos de prohibir que se admitiera a los partidos no islamitas en el nuevo sistema político³⁶⁹.

2.5.3. Partidos políticos en el Afganistán post-talibán.

2.5.3.1. Proceso de formación

La consolidación de partidos políticos en el Afganistán post-talibán no era tarea fácil. En primer lugar, debían superar el rechazo de una población que aún recordaba el triste papel que habían jugado en el pasado³⁷⁰. Para la mayoría de los afganos, incluido su

³⁶⁸ RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* p. 202.

³⁶⁹ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap 2.2.2.

³⁷⁰ WILDER, A. *A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections*. AREU. Diciembre, 2005. p. 9. <https://www.refworld.org/docid/47c3f3c01b.html>. Según el Departamento de Estado de EEUU, "Las asociaciones negativas en el pasado con grupos de milicias violentas y con el antiguo régimen comunista, así como las denuncias de corrupción persistente e ineficiencia, llevaron a muchos ciudadanos a ver a los partidos políticos con recelo." (US DEPARTMENT OF STATE, 2015. *2014 Country Reports on Human Rights Practices*. Afghanistan, 25 Junio 2015. <https://www.refworld.org/docid/559bd58728.html>)

Presidente, no eran una fuerza potencialmente positiva³⁷¹. Sus fuertes vínculos con las identidades tribales, regionales, religiosas o étnicas, la falta de conciencia de clase y la escasez de cuadros preparados lastraban las posibilidades de formación de partidos fuertes y representativos y hacía que pocos los consideraran un factor positivo de cambio. A ello hay que añadir que las relaciones clientelares (el peso del *qawm*) condicionaban absolutamente el desarrollo de los partidos. Cuando se habla de partidos políticos en Afganistán no se habla necesariamente de una organización políticamente activa en la forma en que lo son en las democracias occidentales. Si bien es posible identificar en ellos un trasfondo ideológico, pocos partidos tienen detrás plataformas ciudadanas o una estructura administrativa sólida. En lugar de ello, en muchos casos se apoyan en las facciones militares activas durante el conflicto civil y latentes a día de hoy³⁷².

El poder que desde la coalición internacional se dio a los líderes *muyahidines* tras la caída de los talibán no ayudó a la consolidación de los partidos moderados, no religiosos, que todavía permanecían activos alrededor de la figura del rey Zahir, en el exilio. Su poder había quedado demostrado desde el primer momento, cuando la Alianza del Norte hizo caso omiso del acuerdo de desmilitarización de Kabul, ocupando la capital en cuanto fue abandonada por los talibán. Los líderes de los *tanzim*³⁷³ fueron admitidos como interlocutores privilegiados en la conferencia de Bonn y siguieron siéndolo bajo el gobierno de Karzai, que consultaba con ellos las decisiones más importantes³⁷⁴.

Tanto la Constitución, como las dos leyes de partidos aprobadas desde entonces, evidencian esa desconfianza hacia el papel de los partidos. En su artículo 35, la Constitución afgana establece el derecho a crear y formar parte de partidos políticos. En cuanto a su formación, los únicos límites son el respeto al Islam y a los valores constitucionales, así como la prohibición de formaciones basadas en religión, raza, tribu o idioma (Art. 35.2). La Ley de Partidos, redactada en 2003 y sancionada por el Presidente en 2004, pese a su carácter preconstitucional, incorporaba estos criterios, resaltando que el

³⁷¹ El Presidente Karzai dejó claro en muchas ocasiones y en público su animadversión hacia los partidos políticos. En una entrevista de la BBC en octubre de 2003, dijo que: "Afganistán fue destruido, atornentado, sometido a mucho sufrimiento debido a las disputas, a causa de las luchas internas, a las agendas políticas de los partidos que no eran nacionales. Afganistán debe quedar libre de ellos... No sé si dirigiré un partido político, sino un movimiento popular". Antes de las elecciones parlamentarias, instó a los afganos dos veces a votar por candidatos que no pertenecieran a los partidos políticos y estableció un vínculo entre la independencia y la honestidad de los candidatos (BBC News. *President Hamid Karzai of Afghanistan*. 1 octubre 2003). También, LARSON 2015. p. 3. Desde el principio, manifestó su preferencia por lo que llamó "un sistema político más dependiente de las comunidades que de los partidos políticos" con "elementos tradicionales de consulta." (MASHAL, M. *Hamid Karzai: 'I Didn't See a War in Afghanistan—I Saw a Conspiracy'*. The Atlantic, 23 June 2014. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/an-exit-interview-with-afghan-president-hamidkarzai/373199/>). Para otros, la aversión de Karzai hacia los partidos políticos sería simplemente un aspecto más a su rechazo a cualquier tipo de oposición. Resulta más fácil controlar individuos que controlar partidos (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.2.4).

³⁷² TEIJGLER, *op. cit.*

³⁷³ Nombre con el que se conoce en Afganistán a los grupos político-militares surgidos durante la guerra civil.

³⁷⁴ Sobre el poder de los señores de la guerra en este período, RASHID (2008), *op. cit.* p. 125 y ss. Morgan analiza su poder en las fases iniciales del proceso de estabilización, particularmente en la *loya yirga* constitucional (MORGAN, *op. cit.* p. 19 y ss). A lo largo de todo su libro queda patente como este poder se mantuvo en las fases posteriores.

sistema político afgano se basa en los principios de democracia y pluralidad de partidos políticos, por lo que reconoce ya la libertad de afiliación y formación, exigiendo únicamente que su sede se encuentre en territorio afgano y estableciendo un registro obligatorio a cargo del Ministerio de Justicia³⁷⁵. Sin embargo, hay una diferencia entre la regulación inicial establecida en la Ley de Partidos y la finalmente recogida en la Constitución. Mientras aquella establece expresamente el derecho de los partidos a presentar candidatos a todos los procesos electorales, la Constitución es más vaga, estableciendo por una parte el derecho a formar partidos libremente y por otra el sufragio universal para la elección de los miembros del parlamento. Pero sin ligar partidos y elecciones como hacía la Ley de Partidos³⁷⁶. Es más, la Constitución establece que el parlamento debe ser elegido mediante voto "libre, general, secreto y directo". Para Karzai, la mención al voto directo significaba que el sistema prescindía de la intervención de los partidos políticos, que supondrían un cauce de representación indirecto. La ley abunda en esta línea estableciendo que los votantes pueden elegir entre candidatos individuales que *pueden* ser propuestos por los partidos (Art. 20.4)³⁷⁷. En 2009 se aprobó una nueva Ley de Partidos que mantiene los mismos principios básicos, introduciendo cambios menores en el sistema³⁷⁸.

Incluso el proceso de promulgación de la Ley de Partidos tuvo consecuencias negativas en la consolidación de los nuevos partidos políticos. Una vez aprobada por el Parlamento, el Presidente Karzai retrasó su aprobación cerca de un año de forma que entró en vigor a principios de 2004, sólo 10 meses antes de las primeras elecciones parlamentarias. Los nuevos partidos democráticos, para hacer patente su postura de estricto respeto a la ley, no comenzaron a actuar hasta que la ley entró en vigor, lo que dio una clara ventaja a los *tanzim* que comenzaron su campaña mucho antes de la aprobación de la ley. De la misma forma que, en tiempos del rey Zahir, la prohibición de los partidos políticos produjo la desaparición de los más moderados y el afianzamiento en la clandestinidad de comunistas e islamistas, las trabas a la formación de partidos políticos facilitaron el

³⁷⁵ Ley de Partidos Políticos de Afganistán. 2003. Art. 6 y ss. La ley regula aspectos como las personas excluidas de la militancia y las fuentes de financiación. Regula también los motivos que pueden llevar a la denegación de la inscripción, pero no regula quién debe juzgar la adecuación a la ley y al Islam, ni establece requisitos organizativos o de funcionamiento interno. La ley de partidos políticos de 2009 obliga a los partidos a registrarse en el Ministerio de Justicia y perseguir objetivos compatibles con el Islam. La ley requiere al menos 10.000 miembros registrados para poder registrarse en el Ministerio de Justicia. En 2012, el Consejo de Ministros aprobó un reglamento que requiere que los partidos políticos abran oficinas en al menos 20 provincias. El reglamento establece que los partidos que no cumplan serán eliminadas de la lista oficial del Ministerio de Justicia. El Ministerio de Justicia realizó una revisión a nivel nacional de las oficinas provinciales de partidos políticos, determinando que varios partidos políticos no cumplieran con la regulación, pero no canceló el registro de ningún partido político por ello (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2014), *op. cit.*).

³⁷⁶ RUTTIG (2018-1). Cap. 2.

³⁷⁷ La ley puede consultarse en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=Elections+2009%2FElectoral-law-eng.pdf>.

³⁷⁸ Ley de Partidos Políticos de Afganistán. 2009. En un intento por limitar la excesiva fragmentación política a la que había llevado la ley anterior, la nueva ley mantiene el requisito de inscripción previa, pero eleva a 10.000 afiliados y presencia en 22 provincias los requisitos de inscripción. Como en la ley anterior, no queda claros los poderes del Ministerio de Justicia a la hora de verificar el cumplimiento de los requisitos de inscripción o de sancionar incumplimientos *a posteriori*. Tras la entrada en vigor de la nueva ley, se inscribieron algo más de 80 partidos.

afianzamiento de los ya consolidados durante la guerra civil. El hecho de que la nueva ley prohibiera que los partidos recibieran financiación exterior no hizo sino reforzar esta situación, ya que esta limitación perjudicó mucho más a los nuevos partidos, carentes de fuentes de financiación, frente a los tradicionales, que gozaban de sus propias vías, no necesariamente legales, para obtener fondos³⁷⁹.

El retraso en la aprobación de la Ley de Partidos, unido al lento proceso necesario para su registro hizo que, para las elecciones presidenciales de 2004, solo hubiera 4 partidos registrados. A pesar de ello, de los 18 candidatos a presidente, 10 eran líderes o miembros destacados de partidos políticos no inscritos. Solo uno de ellos pertenecía a los nuevos partidos democráticos (Nedai, perteneciente a la Unión Nacional por la Democracia).³⁸⁰ Tras las elecciones parlamentarias, Karzai se aseguró de que estos partidos no pudieran desplegar todo su potencial, evitando que formaran grupos políticos. Para ello no utilizó una prohibición legal. De hecho, los reglamentos de ambas cámaras permiten a sus miembros agruparse en grupos parlamentarios. Pero, de la misma manera que se orilló a los partidos en el proceso electoral, sin prohibirlos, la opción fue no mencionarlos, dando a entender que no se consideraba apropiado que los partidos políticos constituyeran grupos en el parlamento. Como señala Ruttig, en Afganistán se tiende a pensar que lo que no está expresamente autorizado está de hecho prohibido. Finalmente, ninguno de los grupos parlamentarios creados en el Parlamento de 2005 estaba asociado a un partido político. A la postre, la creación de grupos parlamentarios ajenos a los partidos fue un factor más a la hora de debilitar el papel de éstos en el Parlamento³⁸¹.

El papel jugado por los partidos en las elecciones presidenciales de 2009 y en las parlamentarias de 2010 no fue muy diferente. De los 32 candidatos presidenciales sólo 7 se presentaron bajo las siglas de un partido. Su resultado fue pésimo: descontando a Abdulá Abdulá, que concurría por el Frente Nacional de Afganistán, el resto no llegó a sumar el 1% de los sufragios. Las elecciones presidenciales estuvieron marcadas por la polarización y el fraude. La evidencia de lo inútil de luchar contra el aparato del Estado llevó al candidato Abdulá a renunciar a concurrir en la segunda vuelta, dejando vía libre a Karzai. El presidente reelegido no quiso correr más riesgos y quiso asegurar que en las siguientes presidenciales, a las que no podía concurrir por limitación legal de mandatos, al menos sí podría decidir quién le sucedería. Para ello introdujo las reformas legislativas necesarias para anular la independencia de los órganos encargados de supervisar los procesos electorales. Como consecuencia de ello, el papel de los partidos en las elecciones de 2010 fue aún más insignificante que en las anteriores. Sólo 32 de los 2.556 can-

³⁷⁹ Los partidos *muyahidines* habían venido recibiendo financiación de países como Paquistán, Turquía, Arabia Saudí o Irán, algo que siguió sucediendo tras la aprobación de la ley electoral (LARSON, A. *Political Parties in Afghanistan*. United States Institute of Peace. Special Report. Marzo, 2015, p. 7. <https://www.usip.org/publications/2015/03/political-parties-afghanistan>).

³⁸⁰ Para cuando se celebraron las primeras elecciones parlamentarias, retrasadas hasta septiembre de 2005, el número de partidos registrados era de 73. Finalmente, 200 de los 249 miembros elegidos pertenecían a alguno de los 33 partidos que obtuvieron representación parlamentaria. 19 islamistas, 7 reformistas moderados, 4 izquierdistas y 3 etno-nacionalistas. 113 diputados eran conservadores o islamistas y 43 liberales e izquierdistas (NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, 2005, *The September 2005 Parliamentary and Provincial Council Elections in Afghanistan*. p. 8. https://www.ndi.org/sites/default/files/2004_af_report_041006.pdf).

³⁸¹ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.2.6.

didatos quisieron que su afiliación apareciera reflejada en la papeleta electoral, a pesar de la existencia de 84 partidos registrados. Entre los elegidos, la presencia de los conocidos como nuevos partidos democráticos era marginal. Como dato positivo, un elevado porcentaje de votantes jóvenes votaron por opciones ajenas a su grupo étnico.

2.5.3.2. El sistema de voto único no transferible.

Probablemente, el aspecto más controvertido del sistema afgano sea el sistema electoral, que ha dificultado la formación de partidos políticos fuertes. El sistema elegido en 2004, fue el del Voto Único no Transferible, según el cual cada votante debía votar a un único candidato dentro de una lista única de candidatos. En cada circunscripción hay una lista de candidatos individuales, de forma que cada elector vota a un individuo, no a un partido. En las papeletas no hay opción siquiera para hacer constar la afiliación de los candidatos. Los candidatos con mayor número de votos son elegidos automáticamente. Se optó por un sistema de esta naturaleza por la desconfianza con la que en aquel momento se miraba hacia los partidos políticos y por su simplicidad, dada la escasa cultura política y las elevadas tasas de analfabetismo³⁸².

Además, por promover una cierta vinculación directa entre el candidato electo y su base electoral, facilita cierta responsabilidad del elegido frente a sus electores. Entre sus puntos negativos, cabe destacar que favorece a candidatos independientes con peso específico propio y desincentiva el desarrollo de partidos políticos disciplinados³⁸³. Solo a partidos con un cierto grado de organización, capaces de proponer un número de candidatos acorde con sus posibilidades reales y orientar el voto de sus partidarios para que se distribuya entre ellos. Además, produce una gran dispersión del voto, tanto por acumulación de votos en un solo candidato (el exceso se desperdicia), como por fragmentación entre muchos candidatos.³⁸⁴ Este sistema da lugar a un amplio fraccionamiento del voto, a representantes que sólo cuentan con el apoyo de una pequeña fracción de los votantes y dificulta la formación de grupos políticos dando lugar a un parlamento muy fraccionado y dominado por personalidades independientes. El hecho de que los parlamentarios electos no pertenezcan a partidos políticos ha creado desde entonces graves problemas para la gobernabilidad del país. Cada vez que el Presidente pretende ratificar en el Parlamento un decreto, tiene que negociar, casi uno por uno, con los parlamenta-

³⁸² La mayoría de los 34 partidos políticos existentes cuando se adoptó este sistema eran contrarios al mismo, pero desde la presidenta del gobierno se aprobó mediante decreto (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap 2.2.6).

³⁸³ GOMES, A. "Hybrid democracy: electoral rules and political competition in Afghanistan". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 61(1):e007, 2018. p. 6.

³⁸⁴ LARSON, *op. cit.* p. 4. Para los partidos políticos se trata de un sistema electoral particularmente difícil, que favorece a partidos políticos grandes y altamente organizados, algo inexistente en el Afganistán de 2005. Para competir en este sistema, en primer lugar necesitan tener una estimación precisa de su apoyo potencial. En segundo lugar, deben presentar el número de candidatos que maximice el número de escaños que pueden ganar sobre la base del apoyo estimado. Si un partido presenta demasiados candidatos, corre el riesgo de dividir su base de votantes entre sus candidatos, reduciendo las posibilidades de que cualquiera de ellos gane un escaño. Si una parte puede estimar correctamente el número de candidatos a presentar, debe tener la capacidad organizativa para instruir y disciplinar a sus partidarios para que distribuyan sus votos entre los candidatos, para maximizar las posibilidades de cada candidato de ganar un escaño (USAID (2006), *op. cit.* p. 5).

rios necesarios para lograr la mayoría necesaria³⁸⁵. Por otra parte la falta de disciplina de los electos respecto a una formación política concreta fragmenta a la oposición, dificultando su papel de control del ejecutivo, que queda así fortalecido frente al Parlamento³⁸⁶.

2.5.3.3. Situación actual de los partidos políticos

La escasa representatividad y el fraccionamiento del Parlamento han coadyuvado a fortalecer la figura del Presidente al impedir una distribución más amplia del poder político³⁸⁷, así como a afianzar su dependencia del apoyo internacional. Un sistema que hubiera propiciado un mayor protagonismo de líderes locales y la formación de partidos políticos más fuertes y representativos hubiera propiciado una mayor implicación de sus partidarios y una mayor movilización social, ampliando la base popular del régimen y creando un contrapeso efectivo al poder del presidente. Esta mayor base social, en última instancia hubiera reducido la dependencia crónica del régimen de apoyos extranjeros. A la larga, este sistema ha contribuido a minar la base popular del régimen y a fomentar su dependencia más del apoyo internacional que de la legitimidad entre los afganos.³⁸⁸ Intentos posteriores de modificación de este sistema han fracasado, en parte por la animadversión de Karzai hacia los partidos³⁸⁹.

Según Ruttig, el problema del sistema político establecido por los Acuerdos de Bonn no es, como tantas veces se ha dicho, su inadecuación a la sociedad afgana. Lo que se aprobó en Bonn fue la continuación del proceso reformista iniciado en 1964 e interrumpido por el golpe de Daud: democracia parlamentaria, sistema bicameral, etc. El problema fue precisamente que lo acordado en Bonn nunca llegó a aplicarse plenamente. El papel de los líderes políticos del momento, reacios a perder su poder; la debilidad de los partidos políticos moderados, arrinconados por los *tanzim*; el sistema electoral y parlamentario, que han impedido la consolidación de partidos políticos representativos, son factores que han impedido que los partidos políticos puedan jugar el papel que les co-

³⁸⁵ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p.173-174

³⁸⁶ GOMES, *loc. cit.* p. 6.

³⁸⁷ El sistema fuertemente centralizado establecido por la Constitución de 2004 otorga al presidente poderes muy amplios que se extienden al ámbito de los poderes judicial y legislativo. Estos poderes exorbitantes del presidente se constituyen a expensas de otros poderes, como el parlamento y los partidos políticos y permitieron al presidente relegar a un segundo plano a los partidos políticos. En este empeño, Karzai contó con el apoyo de los gobiernos occidentales, que prefirieron que el poder se concentrara en un único interlocutor. Ante partidos poderosos, como el *Jamiat-e Islami*, brazo político de la Alianza del Norte, Karzai aplicó la política de *divide y vencerás*, aprovechando sus poderes constitucionales, sobre todo en cuanto a nombramientos, para romper la unidad de partidos y coaliciones. La política de Karzai consiguió evitar que los líderes de *Jamiat* pudieran presentar un frente común frente al presidente (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 2.2.4).

³⁸⁸ WANG. p. 221. Como señala Myerson: "Los actores extranjeros a menudo encuentran conveniente contra con un líder nacional fuerte que esté facultado para trabajar con ellos en todas las relacionadas con la ocupación. Por lo tanto, los principales socios de una operación de estabilización pueden aprobar un sistema de gran centralización política y tal centralización puede parecer inicialmente conveniente para las fuerzas intervinientes. Pero esta centralización puede alienar a otros líderes locales que no están alineados con la facción que tiene poder en la capital, y su alienación puede hacer que el régimen dependa más de costosos apoyos extranjeros... Por ejemplo, bajo el liderazgo de Hamid Karzai, se instaló un régimen presidencial centralizado." (MYERSON, *op. cit.* p. 6).

³⁸⁹ NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (2011), *op. cit.* p. 10. LARSON, *op. cit.* p. 3.

rresponde en una democracia parlamentaria.³⁹⁰ Esta falla en la implementación del acuerdo de Bonn y, más tarde, de las disposiciones de la Constitución, condujeron a un juego desigual entre las diversas fuerzas políticas afganas, incluidos los partidos políticos. Si se hubieran implementado adecuadamente, las fuerzas prodemocráticas habrían tenido más margen de maniobra y probablemente podrían haber ayudado a impulsar a Afganistán hacia el establecimiento de un genuino Estado de Derecho.

³⁹⁰ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap 2.2.3.

3. CONDICIONANTES COYUNTURALES: CONFLICTO E INTERVENCIÓN INTERNACIONAL.

3.1. El conflicto afgano: caracteres definitorios

Existe una abundante bibliografía que analiza el conflicto afgano desde las perspectivas más variadas. Por otra parte, los aspectos más relevantes del mismo, en la medida en la que afectan al objeto de este estudio, han ido analizándose en los capítulos previos y se analizarán también en los sucesivos. Por ello, se considera innecesario hacer aquí un análisis del mismo que se alejaría del propósito de este trabajo³⁹¹ para centrar la atención en los fundamentos y objetivos de la intervención internacional.

3.2. Fundamentos de la intervención internacional

A pesar de la grave situación humanitaria que atravesó durante la guerra civil y el período talibán y pese a las flagrantes violaciones de los Derechos Humanos que se produjeron durante esos años, la comunidad internacional nunca se mostró inclinada a intervenir en Afganistán³⁹². Esta situación cambió radicalmente tras los atentados del 11-S, cuando el Presidente Bush dejó claro que no iba a haber distinción entre los terroristas y aquéllos que les dieran cobijo, lo que implicaba derrocar al régimen talibán, aliado objetivo de *Al Qaida*³⁹³. A renglón seguido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó las Res. 1368, en la que “Exhorta a todos los Estados a que colaboren urgentemente para llevar ante la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de esos atentados terroristas y destaca que los responsables de ayudar, apoyar o dar refugio a los autores, organizadores y patrocinadores de esos actos deberán rendir cuentas de sus actos”³⁹⁴. La OTAN, por su parte, invocó el Art. 5 del Tratado de Washington, lo que amparaba la adopción de medida contra Afganistán. EEUU rechazó la oferta, optando por una respuesta unilateral³⁹⁵. Ante la negativa de los talibán a responder adecuadamente a sus reiterados ultimátum, EEUU y Reino Unido invocaron su derecho a defenderse, de

³⁹¹ Este análisis está disponible en RASHID (2008 y 2009), *op. cit.*, TANNER, *op. cit.*, RASANAYAGAM, *op. cit.*, RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* JONES, S. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. Norton & Company. Londres, 2010. y POZO SERRANO, *op. cit.* entre otros.

³⁹² Sobre la actitud de la comunidad internacional en general, y de la ONU en particular, hacia el régimen talibán, POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 57 y ss.

³⁹³ KOUVO, *op. cit.* p. 25.

³⁹⁴ *Resolution 1368 (2001) Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001*. Esta resolución no incluía expresamente el uso de la fuerza, pero es considerada un hito en la historia de la ONU porque en ella el Consejo de Seguridad invoca su potestad legislativa y adopta decisiones obligatorias tanto para los estados miembros, como para los no miembros (MYJER, E. y WHITE, N. “The twin towers attack: An unlimited right to self-defense?” *Journal for Conflict and Security Law*. Vol. 7. N° 1. 2002. pp. 5-17. <https://academic.oup.com/jcsl/article-abstract/7/1/5/1010625?redirectedFrom=fulltext>).

³⁹⁵ RASHID (2009), *op. cit.* MYJER y WHITE, *loc. cit.* p. 65.

acuerdo con el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas y lanzaron un ataque militar contra Afganistán³⁹⁶.

3.3. Objetivos y Estrategia de la Intervención Internacional. Los Acuerdos de Bonn

Una vez derrocado el régimen talibán, la comunidad internacional se transforma en un protagonista esencial para el futuro del país, no solamente con el objetivo de crear un nuevo sistema político, sino también con el propósito de encauzar el proceso de reconstrucción de Afganistán, que presentaba una imagen totalmente desoladora como consecuencia de más de treinta años de conflicto bélico³⁹⁷. Así comienza un largo proceso encaminado a la reconstrucción física, social y política de Afganistán, que nace con la Conferencia de Bonn. Bajo los auspicios de la ONU y EEUU, se pretendía establecer un marco político que desembocara en el subsiguiente proceso de pacificación y democratización del país³⁹⁸.

El preámbulo del Acuerdo declara como objetivo principal poner fin al conflicto en Afganistán y promover la reconciliación nacional, una paz duradera, la estabilidad y el respeto de los Derechos Humanos en el país. Reconoce el derecho del pueblo afgano a determinar libremente su propio futuro político, de acuerdo con los principios del Islam, la democracia, el pluralismo y la justicia social. Además, como concesión para obtener el apoyo de los principales grupos armados, el preámbulo elogia a los muyahidines afganos, que habían defendido la independencia del país³⁹⁹.

³⁹⁶ El ataque, que gozó de un amplio respaldo internacional y fue aprobado *a posteriori* por el Consejo de Seguridad, no implicó una invasión propiamente dicha ya que, buscando una mínima implicación militar, consistió básicamente en brindar apoyo a la Alianza del Norte, el único enemigo interno de los talibán activo militarmente en aquel momento (RASHID, 2009. *op. cit.* pp. 62 y 65). Un análisis de los aspectos jurídicos de esta intervención en POZO SERRANO, *op. cit.* p. 65. p. 80 y ss. La autora analiza la pertinencia de la utilización del concepto de legítima defensa en este caso y el tránsito desde este concepto hacia una operación encaminada a provocar un cambio de régimen político en Afganistán.

³⁹⁷ Pozo Serrano analiza cómo la intervención nacional amplió su alcance, pasando de buscar exclusivamente el derrocamiento de los talibán a empeñarse en la reconstrucción y estabilización del país (POZO SERRANO, *op. cit.* p. 65 y pp. 97 y ss). El creciente protagonismo de la comunidad internacional se produce a pesar de la voluntad inicial de afrontar este conflicto con un perfil bajo (*light footprint* en la terminología usada tanto por la ONU, como por el gobierno de EEUU). Tanto la administración Bush, como el Secretario General de la ONU, Brahimi, reiteraron su interés en que fueran los propios afganos los que asumieran el protagonismo del proceso. Según Brahimi, una huella internacional importante "*no es necesaria, ni posible*". En la práctica, esta política se tradujo en la contribución más reducida desde la IIª Guerra Mundial, en términos de ayuda militar, policial y financiera (JONES, *op. cit.* p. 65. pp. 117-118).

³⁹⁸ "El Acuerdo de Bonn es un marco para la transformación y estabilización del sistema político afgano. Los representantes afganos alcanzaron varios acuerdos fundamentales en Bonn. Primero, que el sistema de gobierno afgano se basaría temporalmente en la Constitución de 1964, sin rey, ni parlamento. En segundo lugar, eligieron un gobierno interino que funcionaría durante seis meses y que organizaría una loya yirga de emergencia para elegir un gobierno de transición. Tercero, el gobierno de transición sería responsable de crear una comisión para redactar una nueva constitución y organizar una segunda loya yirga, después de 18 meses, para aprobar una nueva constitución. Cuarto, el gobierno de transición sería responsable de organizar las elecciones, después de 24 meses, para elegir un nuevo gobierno de acuerdo con los requisitos de la nueva constitución." (THIER, *op. cit.* p. 566). Resulta interesante resaltar que el derecho internacional promueva regímenes liberales puede distorsionar los principios democráticos al erosionar la soberanía (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *op. cit.* p. 65 y p. 196).

³⁹⁹ RUBIN, B. (2003). *Transitional Justice in Afghanistan*. Discurso. School of Oriental and African Studies. University of London. 3 Febrero 2003. <https://www.soas.ac.uk/cccac/events/anthonyhyman/file25446.pdf>

El acuerdo propugnaba la formación de un gobierno provisional de amplia base, multi-étnico, con representación femenina y representativo⁴⁰⁰. Incluía también entre sus previsiones la creación de un Banco Central, un Tribunal Supremo y una Comisión de Derechos Humanos. El siguiente paso era reunir una *loya yirga* que estableciera una Autoridad de Transición que asumiera el poder hasta que pudieran celebrarse elecciones.

De este modo se establecía un proceso a través del cual se formaría un gobierno provisional y se redactaría una constitución, con el propósito declarado de “reconstruir el sistema legal de acuerdo con los principios del Islam, los estándares internacionales, el imperio de la ley y las tradiciones afganas”⁴⁰¹. Mientras tanto, una de las primeras decisiones adoptadas por la Administración Interina establecida en diciembre de 2001 fue reinstaurar, de modo provisional, la Constitución de 1964 y las leyes de ella derivadas, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar el concepto internacionalmente reconocido de Derechos Humanos en todos los ámbitos⁴⁰².

El acuerdo incluía la creación de una fuerza militar internacional de seguridad que desplegaría sólo en Kabul, aunque se dejaba abierta la puerta a una posterior expansión al resto del país. Fruto de esta decisión fue la creación de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (*International Security Assistance Force*, ISAF)⁴⁰³ vinculada a la ONU y que, a partir de 2003, quedaría bajo mando de la OTAN por Resolución del Consejo de Seguridad⁴⁰⁴. Sin embargo, esta misión militar internacional no supuso el fin de la operación antiterrorista encabezada por EEUU. De hecho, a partir de este momen-

⁴⁰⁰ El acuerdo suscrito en Bonn tiene una particularidad significativa: no es un acuerdo de paz, sino un acuerdo entre vencedores (ELIZONDO. p. 13). Entre los invitados a negociar el futuro de Afganistán estuvieron todas las facciones afganas relevantes menos los talibán, que fueron excluidos deliberadamente de la mesa de negociación. Para muchos, en esta decisión está el origen de muchos de los problemas que se manifestarían en el futuro: no haber incluido a los talibán supuso marginar a una fuerza con gran predicamento en muchas zonas del país, que no tardaría en poder así capitalizar el descontento hacia la evolución posterior de la situación. También es cierto que, en los momentos inmediatamente posteriores al 11-S era difícil plantear un diálogo con los cómplices de los terroristas (SAFI, M. "Talking to "Moderate" Taliban". *Institute of Peace and Conflict Studies Brief*. Nº 57. Diciembre 2007. p. 1. http://www.ipcs.org/issue_briefs/issue_brief_pdf/976449506IPCS-IssueBrief-No57-Mariam-Afg.pdf). La exclusión de los talibán supuso, de hecho, que los pastunes estuvieran infrarepresentados en Bonn y que, ya desde el inicio del proceso, mostraron cierta desconfianza ante una nueva situación política que parecía relegarles en beneficio, fundamentalmente, de los tayikos, aliados fundamentales de EEUU en el derrocamiento de los talibán, que supieron aprovechar al máximo su condición de aliados preferentes (MORGAN EDWARDS, *op. cit.*).

⁴⁰¹ ELLIESIE. *op. cit.* p. 2. El problema consistiría en identificar la versión de la *Sharía* que pudiera satisfacer estas necesidades (WARDAK (2004). *loc. cit.* p. 326).

⁴⁰² Decreto de Establecimiento de la Comisión Judicial de Afganistán. Decreto Presidencial nº 153. 2 de noviembre de, 2002. <https://www.refworld.org/pdfid/42d667294.pdf>

⁴⁰³ POZO SERRANO, *op. cit.* p. 119 y ss. Para dejar claro que la seguridad era una responsabilidad de los propios afganos y que la misión de la fuerza internacional era apoyarles, no proporcionarla ellos mismos, la administración de EEUU consiguió que se modificara el nombre, añadiendo el término *asistencia* (JONES, *op. cit.* pp. 110 y ss).

⁴⁰⁴ CALVILLO CISNEROS. J.M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán. El papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Universidad Complutense de Madrid. 2009. p. 61. <https://eprints.ucm.es/11259/1/T32114.pdf>

to coexistieron en territorio afgano dos operaciones militares: la Operación Libertad Duradera (Antiterrorista, EEUU) y la ISAF (Estabilización, OTAN)⁴⁰⁵.

Aunque hubo intentos de incluir disposiciones en el Acuerdo de Bonn que implicaran la obligación de exigir responsabilidades a quienes hubieran cometido crímenes de guerra en el pasado, muchos participantes en las negociaciones (incluyendo los que serían vulnerables a una investigación) se movilizaron para bloquear tal posibilidad, garantizando la inmunidad de reconocidos criminales de guerra, algunos de los cuales ocupaban cargos de responsabilidad en la nueva administración⁴⁰⁶. También se resistieron con éxito a cualquier disposición que les exigiera el desarme de sus milicias, como resultado de lo cual, el texto no contiene referencia alguna a un acuerdo sobre el desarme y la desmovilización de combatientes⁴⁰⁷.

Los acuerdos de paz postconflicto suelen incluir un acuerdo sobre justicia transicional, que permita hacer frente a las responsabilidades por crímenes cometidos durante el conflicto. En el caso de Afganistán, sin embargo, no hay un acuerdo de paz en sentido estricto. El Acuerdo de Bonn no fue un acuerdo entre los grupos enfrentados para entregar las armas y construir una nueva sociedad⁴⁰⁸. Una de las partes del conflicto, los talibán y *al-Qaida*, todavía estaba combatiendo cuando los representantes de cuatro grupos antitalibán se reunieron en Bonn. Uno de esos cuatro grupos, el Frente Unido (Alianza del Norte), tenía fuerzas armadas sobre el terreno y, por lo tanto, podría considerarse objeto

⁴⁰⁵ En 2017, tras sucesivos cambios de estrategia, los objetivos declarados por EEUU para su intervención en Afganistán seguían siendo los mismos: "Bajo la nueva estrategia, EEUU continuarán apoyando al gobierno y a las fuerzas de seguridad afganas en la lucha contra los talibán, Al Qaida, ISIS y otros insurgentes y terroristas para fortalecer al gobierno afgano y evitar el restablecimiento en Afganistán de un santuario para el terrorismo internacional. Un cambio importante con respecto a nuestra estrategia anterior es el cambio de un enfoque basado en el tiempo a uno basado en las condiciones... El objetivo final de los esfuerzos internacionales y de los EE. UU es prevenir ataques futuros a EEUU y sus países aliados; No aceptaremos el uso del sur de Asia como un santuario para la actividad terrorista y su planificación." (LEWIS, C y McKEON P. *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. Report to USA Congress. December 2017. pp.3-4. https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002348001/-1/-1/1/ENHANCING_SECURITY_AND_STABILITY_IN_AFGHANISTAN.PDF). Sobre la coexistencia de ambas operaciones y los problemas que ello implicaba, POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 107 y ss.

⁴⁰⁶ Aparte de los intereses de los propios responsables de crímenes de guerra, entre los afganos estaba extendido el temor de que las exigencias de justicia pudieran causar una escalada de violencia o enfrentamientos entre las diferentes comunidades (SEVASTIK (2019), *op. cit.*).

⁴⁰⁷ MORGAN ESWARDS, *op. cit.* pp. 34 y ss. RASHID (2008), *op. cit.* pp. 132 y ss. La presencia de señores de la guerra y antiguos comandantes *muyahidines* en puestos clave de la administración y las fuerzas armadas ha sido una constante desde entonces. El hecho de que muchos de ellos estén acusados de cometer crímenes de todo tipo durante la guerra civil explica su escaso interés en apoyar el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho. Que la base de su poder sea alegal (si no directamente ilegal, por basarse en el narcotráfico u otras actividades ilegales) explica su oposición *de facto* al fortalecimiento de la administración afgana. Sobre los crímenes de guerra cometidos durante la guerra civil ver: THE AFGHANISTAN JUSTICE PROJECT. "Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001". Julio 2005. https://www.opensocietyfoundations.org/publications/casting-shadows-war-crimes-and-crimes-against-humanity-1978-2001#publications_download

⁴⁰⁸ RUBIN (2003), *op. cit.*

potencial de la justicia transicional⁴⁰⁹. Por lo tanto, no se materializó en este caso la dinámica política, frecuente en este tipo de negociaciones, en las que una parte presiona para que se adopten medidas de justicia transicional como parte del acuerdo para poner fin al conflicto armado, como es el caso del ANC en Sudáfrica o el FMLN en El Salvador. No obstante, la perspectiva de exigir responsabilidades por crímenes cometidos en el pasado estaba en la mente de algunos delegados en Bonn, así como en el equipo de la ONU⁴¹⁰.

Uno de los desafíos a los que se enfrentó el equipo de la ONU fue el de decidir quiénes debían ocupar cargos de responsabilidad en la Administración Provisional⁴¹¹. La propuesta inicial de la delegación de la ONU excluía a quienes fueran responsables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de los Derechos Humanos. También se preveía aplicar este criterio de exclusión a las nuevas fuerzas de seguridad. El problema es que estas disposiciones eran inútiles desde el momento en que no existía un proceso judicial para determinar quiénes no eran elegibles y resultaba imposible alcanzar un acuerdo para el establecimiento de un procedimiento que lo hiciera posible. Ni los plazos, ni la voluntad política de la mayoría de los delegados afganos, susceptibles muchos de ellos de ser enjuiciados, lo hacían posible. Además, la política de la coalición liderada por EEUU de armar a la Alianza del Norte y a otros señores de la guerra para utilizarlos como aliados en su guerra contra *Al Qaida* condujo a la aparición de un nuevo conjunto de fuerzas armadas *de facto*, no subordinadas al gobierno, ni comprobadas en cuanto a sus antecedentes⁴¹².

⁴⁰⁹ Los cuatro grupos que participaron en la redacción del acuerdo fueron, además de la Alianza del Norte, el Grupo de Roma, próximo al Rey Zahir, el Grupo de Peshawar y el Grupo de Chipre. Numerosas organizaciones de la sociedad civil afganas dentro y fuera de Afganistán sintieron que las facciones en Bonn no representaban completamente al pueblo afgano, lo que fue reconocido en el propio preámbulo del Acuerdo, que reconocía que muchos grupos no estaban "adecuadamente representados". SEVASTIK THE AFGHANISTAN JUSTICE PROJECT. "Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001". Julio 2005. https://www.opensocietyfoundations.org/publications/casting-shadows-war-crimes-and-crimes-against-humanity-1978-2001#publications_download.

⁴¹⁰ Un análisis detallado sobre la ausencia de justicia tradicional en el caso afgano en: GOSSMAN, P y KUOVO, S. *Tell us How this Ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan*. Afghanistan Analysts Network. https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2013/06/2013-06_AAN_TransitionalJustice2.pdf

⁴¹¹ Sobre el proceso de elección del nuevo presidente y su gabinete en la *Loya Yirga* de junio de 2002, MORGAN EDWARDS, *op. cit.* pp. 19 y ss. Según esta autora, la designación de los miembros del gobierno, que debían haber elegido por los delegados en la asamblea, fue impuesta por el tándem Brahimi-Khalilzad y fue este último, embajador de EEUU, quien impuso que se aceptara en el gobierno a los señores de la guerra, olvidando sus crímenes pasados. Se trataba de optar por paz frente a justicia (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 51).

⁴¹² De hecho, como señala Rubin, el Gobierno afgano creado en Bonn se fundamentaba, en parte, en el poder de los señores de la guerra (RUBIN, 2004. "(Re) Building Afghanistan: The Folly of a Stateless Democracy" en *Current History*. 2004. p. 167. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/103/672/165/108326/Re-Building-Afghanistan-The-Folly-of-Stateless>). No cabe duda que, a la hora de adoptar esta decisión, pesó el hecho de que parte de estos señores de la guerra colaboraban con las fuerzas especiales de EEUU en la lucha contra *Al Qaida* (MORGAN EDWARDS, *op. cit.*). EEUU optó por emplear a las milicias existentes, para no tener que desplegar fuerzas militares propias. De hecho, la formación del nuevo ejército afgano quedó en manos del ministro Fahim "el señor de la guerra más poderoso de todo el país", con muy poco interés en crear un ejército nacional (RASHID (2008), *op. cit.* pp. 63 y 129).

Durante las conversaciones, este tema volvió a plantearse, pero el texto final del Acuerdo de Bonn no contiene ninguna referencia a la justicia transicional, a excepción del establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos, cuyo mandato incluía también la persecución de abusos del pasado⁴¹³.

El tema volvió a surgir en los debates, ya que los redactores de las Naciones Unidas habían incluido un párrafo según el cual la Administración Provisional no debería decretar ninguna amnistía para crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Finalmente, la prohibición expresa de una amnistía no figuró en el acuerdo final, lo que causó un gran malestar entre algunos delegados⁴¹⁴. Otras concesiones incluyeron la omisión en el acuerdo de cualquier mención explícita al desarme o desmovilización⁴¹⁵. Por el contrario, el acuerdo exigía que todos los grupos armados quedaran bajo el mando de la nueva administración y se integraran en las fuerzas armadas nacionales. Ni la administración interina ni su sucesora, la administración de transición, decretaron la amnistía por violaciones de Derechos Humanos, ni parece haber habido ninguna presión política para hacerlo. La inmunidad *de facto* de los señores de la guerra se logró sin proclamar explícitamente tal amnistía, hasta que en 2017 se aprobó la Ley de Amnistía, Reconciliación Nacional y Estabilidad, que otorgaba una amnistía general⁴¹⁶.

Nadie preveía en aquellos momentos una implicación duradera en Afganistán, que fuera más allá de la expulsión de los talibán del gobierno. Éste era el único objetivo de la administración de EEUU, que no quería verse implicada en la reconstrucción del país⁴¹⁷. De hecho, el Acuerdo de Bonn se enmarca en la Guerra Global contra el Terrorismo y los esfuerzos en la reconstrucción se guiaron más por las prioridades de dicha guerra que por las del establecimiento de un Estado afgano política y económicamente viable. Siendo consecuencia directa del 11-S, su razón de ser no fue tanto el establecimiento de

⁴¹³ Como queda patente en este proceso, democracia y Derechos Humanos no van siempre de la mano. Decisiones adoptadas de forma democrática y con el apoyo de la población puede atentar contra los postulados de los Derechos Humanos (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *op. cit.* pp. 192).

⁴¹⁴ Los dos miembros de la delegación de la Frente Unido pertenecientes al partido de Abd al-Rabb al-Rasul Sayyaf afirmaron que esta medida estaba destinada a deslegitimar la lucha de los *muyahidines*. Rabbani y Sayyaf transmitieron a sus seguidores que el propósito del acuerdo era (1) traer tropas occidentales a Afganistán a través de la invitación de la ISAF; (2) desarmar y desmovilizar a los *muyahidines*, y (3) condenar a los *muyahidines* por crímenes de guerra. Hay que tener en cuenta el desconocimiento generalizado entre los afganos de las normas legales internacionales. La expresión *crimen de guerra, jannayat-i jangi*, podría interpretarse en Afganistán como el delito de librar una guerra, lo que implica que todos los que habían tomado las armas en la *yihad* podrían ser juzgados (RUBIN, 2003, *op. cit.*).

⁴¹⁵ RASHID (2008), *op. cit.* p. 105.

⁴¹⁶ RUBIN, Febrero 2003. El hecho de que no se haya actuado penalmente contra los responsables de los crímenes cometidos durante la guerra civil y que se haya permitido a sus responsables ocupar puestos de responsabilidad en la administración afgana ha sido muy criticado fuera y dentro del país (MORGAN EDWARDS *op. cit.*, JOYA, *op. cit.* RASHID (2008), *op. cit.*). La ley fue adoptada con el supuesto propósito de fortalecer la reconciliación y la estabilidad nacional, garantizar los intereses supremos del país, poner fin a las rivalidades y crear confianza entre las partes beligerantes. Pero el objetivo de su aprobación fue otorgar la amnistía a quienes combatieron en la guerra civil. La ley otorga amnistía incluso a quienes han cometido violaciones masivas de los Derechos Humanos y crímenes de guerra (SEVASTIK (2005), *op. cit.*).

⁴¹⁷ RASHID (2009). *op. cit.* pp. 74-75.

un régimen mejor para los afganos, como la necesidad de reemplazar un régimen enemigo que albergaba grupos terroristas por otro más afín.⁴¹⁸

3.4. La transición hacia la democracia

3.4.1. Aplicación de los Acuerdos de Bonn

La hoja de ruta aprobada en Bonn se aplicó sin dilaciones ni cambios significativos. A primeros del año 2002 comenzó el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad. La *loya yirga* se reunió como estaba previsto. En octubre de 2004 se celebraron elecciones presidenciales y se aprobó la nueva Constitución y en septiembre de 2005 se eligió el Parlamento. Sin embargo, ya en la convocatoria de la asamblea de notables se pusieron de manifiesto las debilidades del proceso. Finalmente, la ONU cedió a las presiones de EEUU y los señores de la guerra fueron invitados a participar, con independencia de que muchos de ellos fueran responsables notorios de horribles crímenes de guerra⁴¹⁹. La senda del ninguneo a Karzai y del apoyo a los poderes reales, fueran los que fueran, quedaba marcada y sería uno de los factores clave de los fracasos futuros⁴²⁰.

En defensa de la política adoptada por EEUU debe apuntarse que, de hecho, el gobierno de Karzai era demasiado débil como para hacerse con las riendas de la situación en una situación tan convulsa⁴²¹. El caso es que el resultado real de la política impulsada por EEUU se cobraría un alto precio en el futuro, cuando se demostraran los nefastos efectos que tendría la incapacidad del gobierno de Kabul para garantizar la gobernabilidad y

⁴¹⁸ Los primeros años de la intervención se caracterizaron por una notable reticencia por parte de la Administración Bush para abordar de manera frontal e integral un proyecto de reconstrucción nacional (*nationbuilding*) en Afganistán. Como señaló el General Barno, quien entre 2003 y 2005 estuvo a cargo del Mando de las Fuerzas Combinadas en Afganistán (OEF-A), “la reconstrucción pos-bélica no formaba parte de la fórmula” (BARNO, D. W. “Fighting ‘The Other War’, Counterinsurgency Strategy in Afghanistan, 2003-2005” en *Military Review*. Septiembre-octubre de 2007. p. 33. Citado por ELIZONDO, L. *Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2008. p. 13. https://eprints.ucm.es/9193/1/Espacio_para_Respirar_PP02-08.pdf).

⁴¹⁹ Muchos líderes de la Alianza del Norte que participaron en el proceso y que, en muchos casos, aun ocupan cargos políticos y que fueron apoyados por las fuerzas estadounidenses. Por ejemplo, entre los más notables, Abdul Rashid Dostum e Ismail Khan, están acusados de violaciones y crímenes de guerra sistemáticos (DRUMBL, *loc. cit.* p. 109). Según el embajador de EEUU, Khalizaid, uno de los protagonistas de la *loya yirga*, ésta fue “un triunfo de la paz sobre la justicia”. Con estas palabras resumía la política de EEUU de olvidar los crímenes de los señores de la guerra, para incorporarlos al proceso político en marcha (MORGAN EDWARDS. *op. cit.* p. 145).

⁴²⁰ RASHID (2008), *op. cit.* pp. 135 y ss. Para muchos, en esta fase inicial, EEUU seguía una estrategia no declarada que pretendía conseguir un gobierno sin poderes reales en Kabul, mientras se apoyaba en los jefes tribales para proseguir sin interferencias su misión fundamental en Afganistán: la lucha contra *Al Qaida* y la captura de Bin Laden (WALI JANJUA, R. “State Failure In Afghanistan and Security Challenges for Pakistan.” *Canadian Army Journal* Vol. 12.1 Primavera 2009. https://www.researchgate.net/publication/237510792_STATE_FAILURE_IN_AFGHANISTAN_AND_SECURITY_CHALLENGES_FOR_PAKISTAN). Según algunos autores, la elección de Karzai para el la presidencia obedeció, precisamente, a que carecía de poder real, al no liderar ningún grupo tribal o político, lo cual le hacía más dependiente de la administración de EEUU (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 138).

⁴²¹ STARR, S. F. *U.S. Afghanistan Policy: It's Working*. Central Asia-Caucasus Institute Paul H. Nitze School of Advanced International Studies. The Johns Hopkins University. 2004, p. 2. https://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2004_starr_us-afghanistan-policy-its-working.pdf

seguridad de amplias zonas del país. Entonces vendrían las rectificaciones y los intentos por reforzar a un gobierno al que, inicialmente, se le negó toda posibilidad de ejercer un control real sobre su territorio y que había quedado totalmente deslegitimado ante su población⁴²².

A principios de 2002, el *International Crisis Group* publicaba un informe según el cual eran necesarios al menos 25.000 cascos azules, o fuerzas de paz similares, para asegurar Afganistán⁴²³. Ante estos datos, en la administración americana se enfrentaban dos posiciones. Por una parte, estaba el grupo partidario de una fuerte implicación de EEUU en la pacificación de Afganistán, tarea que se consideraba inalcanzable sin una fuerte presencia militar extranjera en todo el país. Esta era la tesis predominante en el Departamento de Estado, liderado por Collin Powell, que entendía necesaria una fuerza internacional, no necesariamente bajo mando americano, para apuntalar la situación. Esta idea era sostenida por el propio Karzai, que solicitaba apoyo militar internacional para garantizar la paz en todo el país, lo cual no chocaba con lo aprobado en los Acuerdos de Bonn, que establecían el despliegue de una fuerza de asistencia en Kabul pero dejaban expresamente abierta la posibilidad de expansión de la misma al resto de Afganistán. En contra estaban quienes abogaban porque la presencia militar internacional se limitara a Kabul, postura predominante en el Departamento de Defensa y sostenida principalmente por su Secretario, Donald Rumsfeld. Entre los militares británicos y estadounidenses

⁴²² RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 48. Como señala Tomsen, antiguo embajador de EEUU en Afganistán, "Como Karzai fue frecuentemente abandonado por sus aliados estadounidenses, se volvió hacia los señores de la guerra, sus antiguos oponentes, para conseguir al menos un modus vivendi. El apoyo de EEUU a los señores de la guerra en los años posteriores a 2001 dejó de lado y debilitó aún más a potenciales redes de líderes tribales tradicionales y ancianos de aldeas, que de otro modo podrían haber sido aliados del nuevo gobierno de Karzai." (TOMSEN, P. *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*- Ed. Perseus. 2011. pp. 646, 656-7, 662). El modo en que EEUU marginó a los líderes tradicionales, que hubieran podido ampliar la base de apoyo social al nuevo régimen es analizado por Morgan Edwards, que centra su estudio en la figura del líder pastún anti-talibán Abdul Haq. En su análisis se pone de manifiesto cómo EEUU prefirió afianzar en el poder a los líderes ya asentados, cuyas capacidades militares les eran imprescindibles para acabar militarmente con *Al Qaida*, pero que no tenían ningún interés en que sus poder fuera mermado por un gobierno nacional efectivo, relegando a líderes que podrían haber estado más comprometidos con la formación de un Estado fuerte. (MORGAN EDWARDS, *op. cit.*). El poder que los señores de la guerra alcanzaron en este período lleva a Tanner a comparar la situación en 2002 a la de 1989, cuando los señores de la guerra se hicieron con el poder en todo el país, creando una situación de violencia, inseguridad e injusticia, que acabó por provocar el ascenso de los talibán (TANNER, *op. cit.* p. 303).

⁴²³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002. *Securing Afghanistan: The Need for More International Action*. Briefing n° 13. Asia. 15 de marzo de 2002. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/securing-afghanistan-need-more-international-action>. Ésta era la cifra que barajaban también fuentes militares estadounidenses y británicas, que consideraban necesarios unos 5.000 hombres para garantizar la seguridad de Kabul y unos 20.000 para hacer lo propio en las principales ciudades del país (AHMED, K, BURKE, J Y BEAUMONT, P. *Bush wants 25,000 UK Iraq force*. The Guardian. 10 de marzo de 2002. <https://www.theguardian.com/world/2002/mar/10/politics.september11>).

esta era la postura más extendida, alimentada por el temor a encontrarse con una situación parecida a la que vivieron los soviéticos⁴²⁴.

Los partidarios de una implicación militar mínima hacían hincapié en el fracaso que habían supuesto en el pasado las Operaciones Mantenimiento de la Paz que, en todo caso, habían implicado esfuerzos muy prolongados en el tiempo. Desde el Departamento de Defensa se quería evitar a toda costa una implicación prolongada de fuerzas militares en Afganistán, entre otras cosas, porque ya se tenía puesta la vista en Irak.⁴²⁵ Finalmente, quienes consideraban que la mejor forma de garantizar la seguridad futura de Afganistán era apoyar el desarrollo de sus propias fuerzas armadas y no involucrarse en proporcionar seguridad directamente se impusieron, de forma que se decidió desplegar 8.000 hombres con la finalidad de capturar terroristas, no de estabilizar el país⁴²⁶. Junto a este contingente de EEUU, la fuerza internacional (ISAF) contó con apenas 4.500 y su actuación quedó limitada a Kabul. Como consecuencia de este estado de cosas, el vacío de poder dejado por los talibán fue ocupado, fundamentalmente, por una serie de señores de la guerra enfrentados entre sí, mitad bandidos, mitad narcotraficantes, que sumieron el país en el caos⁴²⁷.

EEUU tenía una amplia experiencia en operaciones de reconstrucción post-conflicto. A la vista de esta experiencia, de las necesidades de Afganistán y del interés internacional en la estabilidad del país, diplomáticos y expertos de todo tipo abogaban, tras la ocupa-

⁴²⁴ El General Tommy Franks, jefe del Mando Central lo dejó claro: “No repetiremos los mismos errores que los soviéticos”. Desde su punto de vista, 10.000 hombres serían suficientes para apoyar al gobierno afgano en la tarea de asegurar el país. La línea preponderante en el pensamiento militar americano de aquellos momentos consideraba que la clave del fracaso soviético había residido en que inundando el país con tropas extranjeras se habían granjeado la oposición de la población, lo que finalmente había hecho triunfar a la insurgencia del momento. Para otros, la clave del fracaso soviético sería la misma que explicaría el de EEUU: la insuficiencia de fuerzas sobre el terreno hizo imposible ganar la batalla en el medio rural, donde se han ganado y perdido todas las guerras a lo largo de la historia de Afganistán (JONES, *op. cit.* pp. 117 y ss).

⁴²⁵ Sobre el cambio de prioridades de la administración de EEUU, que supuso que Afganistán quedara relegada a un segundo plano (JONES, *op. cit.* pp. 126 y ss).

⁴²⁶ POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 102-103. Inicialmente, la estrategia adoptada, consistente en desplegar pequeños equipos de operaciones especiales en apoyo de fuerzas indígenas aliadas, pareció dar resultado. Incluso se consideró un modelo para futuros conflictos (BIDDLE, S. *Afghanistan and the Future of Warfare: Implicaciones for Army and Defense Policy*. Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de EEUU. Noviembre 2002. <https://www.comw.org/rma/fulltext/0211biddle.pdf>). Para un análisis sobre la evolución de las fuerzas militares de EEUU en Afganistán ver BELASCO, A. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*. US Congressional Research Service. Julio 2009. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>.

⁴²⁷ RASHID (2008), *op. cit.* pp. 63-64. Los señores de la guerra pudieron así consolidar su poder sin interferencias; en 2004 se estimaba que la mitad de los gobernadores y jefes de las fuerzas de seguridad se había auto-designado (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 51). Del primer grupo de 32 gobernadores provinciales nombrados en 2002, el menos 20 eran jefes de milicias o señores de la guerra (WALI JAUNJA, *op. cit.*). El peso que los señores de la guerra iban a tener en el nuevo régimen quedó claro desde el primer momento, cuando tras el abandono talibán de Kabul, los tayikos de la Alianza del Norte, a las órdenes del general Fahim, incumplieron el acuerdo alcanzado con EEUU y se hicieron con el control de la capital (POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 102-103).

ción, por un *Plan Marshall* para Afganistán⁴²⁸. Ante estas propuestas y a pesar de que en el Departamento de Estado había voces que apostaban por afrontar esta tarea, el Presidente George Bush declaraba “Lo nuestro no es la construcción de un Estado. Nuestro interés es la justicia”⁴²⁹. También el Premier británico, Tony Blair, presionó al Presidente Bush en el sentido de no pasar por alto la necesidad de reconstruir Afganistán tras el conflicto y asegurar la consolidación de un Estado viable, ante lo cual, Colin Powell convocó a un grupo de expertos en Afganistán para recibir asesoramiento al respecto. Su opinión fue unánime: EEUU debería estar involucrado en la formación del nuevo gobierno, pero *la voz cantante* debería ser responsabilidad de la ONU. EEUU debería centrarse en garantizar cierta estabilidad, más que en el establecimiento del nuevo Estado⁴³⁰.

De acuerdo con esta estrategia de implicación mínima, el gobierno de EEUU optó consistentemente por emplear las redes de poder ya existentes, permitiendo a los antiguos señores de la guerra no sólo participar en la *loya yirga*, sino también presentarse como candidatos en las elecciones parlamentarias de 2005⁴³¹. Así, consiguieron también conservar el poder territorial que habían consolidado durante los años de ausencia de un

⁴²⁸ Aparte del exitoso ejemplo de la reconstrucción de Alemania y Japón tras la 2ª Guerra Mundial, EEUU participó con posterioridad en este tipo de operaciones en Somalia, Haití, Camboya, Timor y la Antigua Yugoslavia. El propio Presidente Bush pareció decantarse por esta opción en su discurso en la Universidad de Harvard el 17 de abril de 2002: "Ayudando a construir un Afganistán libre de sus desgracias y que sea un mejor lugar para vivir, trabajamos en la mejor tradición de George Marshall, Marshall sabía que nuestra victoria militar en la IIª GM debía preceder a una victoria moral que diera como resultado una vida mejor para los seres humanos." Esta posibilidad fue descartada con posterioridad por el propio Presidente (JONES, *op. cit.* pp. 115 y ss).

⁴²⁹ En febrero de 2002 el portavoz de la casa Blanca manifestaba en una rueda de prensa que “el Presidente continúa pensando que la razón de ser de los militares es luchar y ganar guerras y no implicarse en operaciones de paz de esta naturaleza.” (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 290 y FOLEY, *op. cit.* p. 98).

⁴³⁰ La Res. 1378 del Consejo de Seguridad, tras condenar a los talibán por su haber consentido que *Al Qaida* utilizara el territorio afgano como base para sus ataques terroristas, otorgaba su respaldo “a los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán” pasando así de reconocer el derecho a la legítima defensa a reconocer el derecho a sustituir el régimen talibán, derecho que residiría en los propios afganos y para el que se compromete el apoyo del Consejo de Seguridad. Apoyar este cambio de régimen, en todo caso, llevaría a asumir responsabilidades en la reconstrucción del país (POZO SERRANO, *op. cit.* p. 100).

⁴³¹ La decisión de las Naciones Unidas (ONU) de mantener una presencia internacional mínima en Afganistán, tanto militar como civil, supuso que hubo que confiar en los *tanzims* para recrear el Estado afgano, incluyendo la administración general y la seguridad. De forma que los *tanzims* llegaron a ocupar partes estratégicas del Estado, a través de las cuales extendieron su poder e intereses. SHARAN, T. y BOSE, S. “Political networks and the 2014 Afghan presidential election: power restructuring, ethnicity and state stability”, en *Conflict, Security & Development*, 16:6, 2016, pp. 613-633. p. 614. <http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2016.1248431>.

gobierno efectivo⁴³². De esta forma Karzai pasó de ser un potencial reformador a ser la cabeza de un sistema clientelar de reparto de poder. Mantuvo el poder suficiente como para compensar el poder de los señores de la guerra, los líderes tribales, sus propios allegados y los legisladores. Pero más que el de constructor de una nación, su papel se vio reducido al de negociante de prebendas⁴³³.

Para quienes buscan la estabilidad a corto plazo, siempre ha existido la tentación de apoyarse en los poderes locales, despreocupándose de la articulación del Estado en su conjunto. A lo largo de la historia, los Estados han construido a menudo redes de líderes locales leales, otorgándoles privilegios feudales y derechos sobre una parte de los ingresos de sus comunidades, a cambio de mantener el orden y la autoridad en sus comunidades. Establecer el control mediante la creación de este tipo de aristocracia feudal puede ser la manera más simple de establecer un control político estable. Los resultados iniciales en el Afganistán post-talibán así parecen corroborarlo⁴³⁴. Pero los beneficios de mantener tales sistemas de privilegios restringidos a una élite gobernante pueden verse ensombrecidos por la marginación de otros grupos o sectores nacionales y por el riesgo de alienar de este modo a importantes grupos sociales que, al sentirse excluidos en el reparto del poder, pueden sentir poco interés en apoyar el proceso de estabilización⁴³⁵.

En el mundo de hoy no se pueden abordar las operaciones de reconstrucción post-conflicto o de estabilización aplicando estrategias feudales o neocoloniales para lograr la

⁴³² De hecho, en muchas áreas, los proyectos de desarrollo de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development, USAID*) fueron gestionados por la CIA o las unidades de operaciones especiales que, en muchos casos, denegaron las ayudas a líderes tribales que habían sido identificados por el gobierno afgano o la ONU como “agentes positivos de cambio” capaces de fomentar la estabilidad a su nivel y, en su lugar, las canalizaron hacia los señores de la guerra y jefes de milicias preferidos por la CIA, haciendo evidente para la población, un vez más, la irrelevancia del gobierno afgano, obligado a alcanzar acuerdos continuamente con los auténticos detentadores de poder. Paralelamente, muchos donantes internacionales eran renuentes a transferir fondos a la administración de Karzai, a la que consideraban incapaz. Con ello se hacía poco por afianzar al nuevo gobierno frente a sus administrados (MARDSEN. *op. cit.* pp. 108 y ss). Morgan Edwards relata como en 2005 los señores de la guerra seguían ocupando posiciones de poder y dominando la política en Fayzabad, con el apoyo implícito de ISAF (MORGAN EDWARDS. *op. cit.* pp. 257 y ss).

⁴³³ JOHNSON. C. *Missing Political Front in Afghanistan*. Small Wars Journal. 22 de enero de 2015. p. 4. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/missing-political-front-in-afghanistan>

⁴³⁴ De este modo, en el contexto inmediatamente posterior a Bonn, ante la ausencia o carencias graves de las instituciones estatales, los *tanzims* actuaron como modo alternativo de organización y gobierno. El panorama político consecuente estuvo marcado en gran medida por la competencia, el compromiso y las disputas entre estas redes políticas por los recursos del Estado. Hasta que el Estado y las redes políticas se volvieron indistinguibles entre sí, con las redes políticas establecidas disfrazadas de estado (SHARAN y BOSE, *loc. cit.* pp. 614-615).

⁴³⁵ Por ejemplo, cuando los británicos establecieron por primera vez su dominio colonial en la India, lo hicieron mediante la concesión de cuotas de poder y de poderes de recaudación tributación a agentes locales, llamados *zamindars*, que se encargaban de mantener el orden en sus distritos. La autoridad local de los *zamindars* fue concedida como un derecho permanente en propiedad, que podía ser vendido o transferido a los herederos; así se logró crear una élite local con un interés personal en mantener el régimen. La eficacia de este poder feudal resultó notablemente duradera, pero también tuvo costos económicos a largo plazo. Decenas de años después de la independencia de la India, las regiones donde los británicos distribuían tales privilegios feudales sufrían todavía una productividad agrícola significativamente más baja y una mayor mortalidad infantil que otras regiones de la India. Se pueden encontrar efectos similares de las operaciones coloniales de construcción de Estados en muchos países pobres. Esta solución feudal requiere un compromiso imperial a largo plazo que, afortunadamente, no está al alcance de los actores implicados en las misiones de estabilización actuales (MYERSON, *op. cit.* p. 4).

estabilidad política⁴³⁶. Las operaciones de estabilización apoyadas internacionalmente necesitan demostrar, sin ningún género de dudas, que su objetivo no es la explotación colonial, sino el establecimiento de un régimen estable que proteja y sirva a sus ciudadanos. Una nación puede desgarrarse cuando otras naciones intervienen para dar el poder a grupos determinados, frente a otros que quedan relegados. Una intervención internacional de esta naturaleza debe conseguir el necesario apoyo internacional mediante el compromiso con el principio de soberanía, basado en la asignación del poder, de forma democrática, a los líderes locales y nacionales refrendados en elecciones libres⁴³⁷.

La realidad demostraría imposible esta pretensión de estabilizar el país sin prestar demasiada atención a las necesidades de los afganos. De entrada, se hacía necesaria una intervención internacional urgente que evitara un deterioro aún mayor de la situación humanitaria. Esta intervención se planteó, inicialmente, como un esfuerzo paralelo al militar. Las prioridades de la asistencia internacional tras el 11-S se fundamentaron en dos lógicas que algunos consideraron convergentes o complementarias, pero que pronto entrarían en colisión: la lucha contra el terrorismo, por un lado, y la asistencia humanitaria a la población civil y el desarrollo a largo plazo, por otro⁴³⁸.

3.4.2. La implicación internacional

Afganistán, en 2001, necesitaba no sólo que se reconstruyera el país, también precisaba que se reconstruyera el Estado o más bien que se creara un nuevo Estado sobre las ruinas del anterior. Esta tarea sólo podía afrontarse contando con una ayuda económica internacional suficiente y duradera o, lo que es lo mismo, a través del compromiso a largo plazo de las principales economías mundiales. Con el propósito de garantizar este compromiso internacional al proceso de reconstrucción, a principios de enero de 2002 comenzó la primera Conferencia de Donantes en la ciudad de Tokio⁴³⁹. En la conferencia se comprometieron algo más de 5.000 millones de dólares, pero en el verano de 2003 sólo una pequeña proporción de esta cantidad había llegado a Afganistán. Karzai reclamaba multiplicar por cuatro la cantidad comprometida, solicitando entre 15.000 y

⁴³⁶ Para Cowper-Coles la campaña liderada por EEUU parecía una suerte de colonialismo militar, en la que ni siquiera parecía necesario preguntar a los afganos qué es lo que realmente querían y qué estaban dispuestos a aceptar (COWPER-COLES, *op. cit.* p. 212).

⁴³⁷ Cuestión aparte es el momento en que debe darse paso a un gobierno elegido democráticamente. Unas elecciones inmediatas a un enfrentamiento civil pueden avivar el conflicto y facilitar la llegada al poder a milicias armadas organizadas políticamente (MYERSON. *op. cit.* pp. 4-5). Este aspecto se analiza en el Cap. III de este trabajo.

⁴³⁸ ELIZONDO, *op. cit.* p. 12.

⁴³⁹ Esta Conferencia estuvo patrocinada por EEUU, Japón, la Unión Europea y Arabia Saudí y participaron representaciones de más de 60 gobiernos y organizaciones internacionales. Sus resultados no fueron los deseados por los que realmente anhelaban la reconstrucción de Afganistán, principalmente por la falta de implicación del principal actor, EEUU, cuya delegación había recibido instrucciones de manifestar la falta de interés de la administración Bush en participar en otro aspecto de la reconstrucción que no fuera la formación del nuevo ejército afgano (RUIZ AREVALO (2011), *op. cit.* pp. 56-57).

20.000 millones en cinco años, para asegurar la reconstrucción del país y erradicar la corrupción y la producción de drogas⁴⁴⁰.

En mayo de 2003, mientras el Presidente Bush pronunciaba su famoso *Misión Cumplida* respecto a Irak, Rumsfeld se mostraba igual de optimista respecto a Afganistán: “Los 8.000 soldados americanos en Afganistán han finalizado las operaciones de combate y reorientarán su esfuerzo a la estabilización y reconstrucción del país”. El General McNeil, jefe de las fuerzas americanas en Afganistán, estimaba que para el verano siguiente esta fuerza podría reducirse a 4.500⁴⁴¹. De momento, de acuerdo con su intención de abandonar el país lo antes posible, EEUU volvió los ojos hacia una ONU a la que había ninguneado en la preparación de la ocupación. Es entonces cuando Bush inició una aproximación a Kofi Anan y manifestó que “sería una misión útil para la ONU hacerse cargo de la reconstrucción”. Así fue como la fase de estabilización se convirtió en un esfuerzo multinacional y, a pesar de no haberse implicado mediante el despliegue de Cascos Azules, la ONU asumió la responsabilidad de la reconstrucción. Desde el fin de la Guerra Fría, la ONU había llevado a cabo ya un buen número de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, en mayor o menor grado, todas ellas implicaron tareas de reconstrucción (*Nationbuilding*), como lo exigía Afganistán. Pero, la misión civil de la ONU para Afganistán (UNAMA) se mantuvo deliberadamente reducida y se le denegaron los poderes ejecutivos que sus equivalentes tenían en los Balcanes o Timor Oriental, por ejemplo. Se pretendía actuar con una *huella mínima* y restringir la presencia de la ONU al mínimo imprescindible, dando el mayor protagonismo posible a las autoridades afganas⁴⁴². La Resolución del Consejo de Seguridad establecía, en esta línea, que “mientras que la ayuda humanitaria debe proporcionarse allí donde sea neces-

⁴⁴⁰ Durante los primeros años de la reconstrucción, James Dobbins, enviado especial de la Administración de Bush en Afganistán, llegó a considerar la reconstrucción afgana como uno de los proyectos de reconstrucción post-bélicos peor financiados en la historia. Micheal Ignatieff la calificó de “Reconstrucción frágil” (*Nationbuilding lite*) (IGNATIEFF, M. *Nation-Building Lite* en The New York Times Magazine. 28 de julio de 2002). Según estimaciones del Banco Mundial, en 2002 Afganistán recibió alrededor de 1.300 millones de dólares en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mientras que en 2007, la ayuda desembolsada ascendió a aproximadamente 3.000 millones (ELIZONDO. *op. cit.* p. 15). A la falta de fondos habría que añadir algunos problemas en su aplicación. No deja de ser significativo que un 71,6 % del presupuesto de los proyectos bilaterales financiados por EEUU se dedicaran a adquirir bienes y servicios de empresa de esa nacionalidad, con escasa o nula repercusión a la hora de desarrollar capacidades propias en Afganistán; y esta política no es muy diferente de la seguida por otros donantes internacionales. Si a ello le añadimos las dificultades de supervisión de la ejecución derivadas de la situación de inseguridad podremos explicarnos la ineficiencia con la que se ejecutan muchos proyectos y que, en los momentos inmediatamente posteriores a la caída de los talibanes, la comunidad internacional fracasara a la hora de demostrar a la población afgana una mejoría sustancial en sus condiciones de vida (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 57).

⁴⁴¹ Consciente de que la fuerza militar debía acompañarse con ayuda civil, McNeill había creado los Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstrucción Teams*, PRT,s), diseñados para extender a las áreas rurales el esfuerzo. Formados por unos ochenta hombres, incluían representantes del Ministerio de Interior Afgano, del Departamento de Estado de EEUU, de USAID, equipos militares de Asuntos Civiles, Policía Militar, personal de Inteligencia y Operaciones Psicológicas, médicos, personal administrativo y una sección de cuarenta hombres para seguridad. Después de que EEUU formara una docena de PRT,s, el modelo fue adoptado por algunas naciones europeas implicadas en la operación, como Dinamarca (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* pp. 54-55. POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 134-135).

⁴⁴² De hecho, hasta 2.006 la ONU sólo abrió dos oficinas provinciales en Afganistán.

ria, la asistencia para la reconstrucción debe proporcionarse a través de la Administración Interina de Afganistán y sus sucesores”⁴⁴³.

Ante la debilidad inicial del compromiso de EEUU y el papel limitado de la ONU, la ayuda humanitaria sirvió para rellenar el hueco entre lo necesitado y lo donado, pero la realidad es que, con una fracción de los fondos de los que se había dispuesto en los Balcanes, había que afrontar un problema mucho más grave. En 2002, casi dos millones de refugiados regresaron a sus hogares, en un proceso apoyado por ACNUR, cuando la infraestructura del país no estaba todavía preparada para ello⁴⁴⁴.

3.4.3. La dimensión humanitaria

La estabilización de Afganistán hacía necesario abordar, además de un problema político y de seguridad, un enorme problema humanitario. Tras décadas de guerra y de mal gobierno, Afganistán era en 2001 un país sumamente pobre, incapaz de garantizar las necesidades básicas de su población. Afganistán había sido durante años un país dependiente de la ayuda internacional, pero las políticas del régimen talibán habían conducido a un incremento del empobrecimiento acompañado de una cada vez menor presencia de ayuda humanitaria internacional. Al iniciarse el proceso de estabilización, todos los ac-

⁴⁴³ Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2001.

⁴⁴⁴ En 2002 se calculaba que había tres millones de refugiados en Pakistán y un millón y medio en Irán. En este momento, ACNUR, con la colaboración de algunas ONG,s, acometió un proyecto de ayuda al retorno voluntario, mediante el que se proporcionaba a las familias que retornaban grano, dinero y algunos enseres. Uno de los *Indicadores de Progreso* considerados desde entonces, ha sido el número de refugiados retornados al país. A este respecto es conveniente tener en cuenta dos factores. El primero es que mucho de estos retornos, sobre todo de Irán, no fueron totalmente voluntarios. El segundo es que en Afganistán, tradicionalmente, las familias enviaban a algún miembro de su familia al extranjero, normalmente a Pakistán o Irán, para conseguir unos ingresos extra, necesarios en una economía tradicionalmente deficitaria. Cortar esta vía de ingresos adicional implicaba condenar a muchas familias a la pobreza o a la dependencia de la ayuda internacional. De hecho, si en algo fracasó la política de retorno de refugiados fue en proporcionar medios de vida a la población que iba reasentándose y que, en muchas ocasiones, volvía a emigrar ante la falta de expectativas (MARDSEN *op. cit.*).

tores implicados eran conscientes de la necesidad de atender con urgencia este problema⁴⁴⁵.

Según el análisis de Bathia y Goodhand⁴⁴⁶, la historia de la ayuda de Occidente a Afganistán, hasta 2003, puede descomponerse en cuatro *generaciones* diferenciadas. En la primera generación (década de los ochenta) la acción humanitaria se inserta en la lucha anticomunista. La segunda generación (finales de los ochenta a mediados de los noventa) está marcada por el énfasis en el desarrollo y la reconstrucción. La tercera generación (mediados de los noventa a 2001) se caracteriza por poner el foco en la consolidación de la paz y la protección de los Derechos Humanos. En 2001 se inicia una cuarta generación, que se caracteriza por estar al servicio de la lucha antiterrorista y la reconstrucción postconflicto. Estas cuatro generaciones responden tanto a cambios en el escenario afgano, como a otros en el contexto internacional, así como a diferentes interpretaciones de *lo humanitario*, moduladas en función de distintas agendas políticas, de seguridad o de otra índole⁴⁴⁷.

La ayuda pretendidamente humanitaria de primera generación, facilitada principalmente por EEUU y Arabia Saudí a través de Paquistán, se canalizaba a través de los coman-

⁴⁴⁵ Desde abril de 1978 hasta el derrocamiento de los talibán, el conflicto afgano se cobró alrededor de un millón de vidas, la mayoría civiles; un millón de afganos quedaron huérfanos, discapacitados o mutilados; un tercio de la población tuvo que huir al extranjero y muchos más fueron desplazados dentro de su propio país. Las poblaciones en las que residía la mayor parte de la población fueron devastadas y una gran parte de la población con formación fue forzada al exilio. Gran parte del terreno agrícola y ganadero estaba minado y era, por tanto, improductivo. Los sistemas de regadío estaban destruidos, como lo estaba la mayor parte de las infraestructuras básicas, incluyendo carreteras, puentes, redes de distribución de energía... y las que permanecían, no estaban mantenidas... al menos una generación perdió la oportunidad de recibir educación... los desmoralizados funcionarios no recibían auténticos salarios. La sequía que asoló al país en los años 1999-2001 y la prohibición del cultivo de opio impuesta por los talibán en el 2000, había aportado su granito de arena para hacer llegar a Afganistán a una situación de pobreza límite. De hecho, a principio de 2002, la mayor parte de la población de Kabul llevaba cinco años viviendo de la ayuda en forma de alimentos distribuida por diversas organizaciones humanitarias. Los talibán temían la influencia occidental que esta ayuda podía implicar, por lo que fueron imponiendo todo tipo de trabas a esta ayuda. Cuando se producen los ataques del 11-S, el programa de ayuda internacional en su conjunto, estaba al borde del colapso y se vivía una profunda crisis entre el poder político y los agentes humanitarios. En esta crisis había jugado un papel importante la discriminación que el régimen talibán practicaba contra las mujeres y que estaba llevando a que las ayudas a Afganistán fueran decreciendo paulatinamente. La prohibición por los talibán de los programas de ayuda a mujeres o las crecientes restricciones impuestas a la actuación del personal humanitario femenino, llevaron a numerosas ONG,s a abandonar el país, ante la imposibilidad de desarrollar su trabajo. Los talibán más radicales estaban interesados en tensar las relaciones con la ONU y las agencias humanitarias para que acabaran abandonando el país, utilizando para ello el pretexto de que estaban difundiendo ideas occidentales. La realidad es que los talibán no estaban especialmente interesados en ejercer un gobierno efectivo en Afganistán. Sí lo estaban en ejercer el monopolio de la fuerza y en velar por un estricto cumplimiento de unas normas de conducta muy rigurosas en todos los campos de la vida; pero más allá, no se preocuparon por el desarrollo del país, ni por la situación de sus habitantes. Esta actitud llevó al país a una situación social y económica insostenible a largo plazo. Tanto la ONU como las ONG,s que durante años venían desarrollando proyectos de ayuda, tuvieron que ir enfrentándose a unas condiciones cada vez peores, por las crecientes trabas que los talibán imponían a sus actividades. Estos problemas, llevaron finalmente al representante del Secretario General en Afganistán, Ibrahim, a dimitir en octubre de 1999. Al mismo tiempo, por el mismo tipo de problemas, un buen número de ONG,s abandonaba el país ante la imposibilidad de llevar a cabo sus cometidos (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp 111, 279 y 282).

⁴⁴⁶ BHATIA M. y GOODHAND, J. *Profits and poverty. Aid, livelihoods and conflict in Afghanistan*. Overseas Development Institute. Londres. 2003, p. 18. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/450.pdf>.

⁴⁴⁷ ELIZONDO, *op. cit.* pp. 25-26.

dantes *muyahidines*, legitimando su control territorial y alimentando el esfuerzo de la guerra. En esta época, la ayuda se caracterizó por la ausencia de mecanismos internacionales de coordinación, hasta que en 1988 se creó la Oficina del Coordinador de Asistencia Humanitaria y Económica de la ONU para Afganistán. La parcialidad con que se distribuía la ayuda, unido a la actuación de algunas ONG que se alinearon con la lucha anti-comunista, dificultó la aplicación de los principios humanitarios de neutralidad e independencia, comprometiendo la capacidad de actuación de las organizaciones humanitarias imparciales⁴⁴⁸.

Tras la retirada de las tropas soviéticas llegó la segunda generación. En esta fase, el colapso del Estado, combinado con el desinterés y fatiga de las potencias donantes, condujo a que las agencias internacionales y las ONG humanitarias mejoraran su gestión y su capacidad de control y evaluación⁴⁴⁹. El colapso del Estado obligó a las organizaciones humanitarias a asumir algunas funciones propias del Estado, desempeñando parcialmente el papel de un gobierno sustituto⁴⁵⁰. Esta época se caracterizó por un mayor énfasis en la gestión de la ayuda, prestándose menor atención al contexto político y económico. El paso a la tercera generación se caracteriza por un interés renovado hacia los Derechos Humanos, la construcción de la paz, la diplomacia y las necesidades humanitarias, y por una tendencia clara a integrar la ayuda humanitaria en el proceso de estabilización nacional. Como consecuencia de ello, puede apreciarse una re-politización de la acción humanitaria, supeditada a los intereses políticos de Occidente⁴⁵¹. Durante esta tercera generación se trabajó bajo el supuesto de que las estrategias diplomática y humanitaria eran complementarias.

La cuarta generación es consecuencia directa del 11-S y se desarrolla bajo el paraguas de la Guerra Global contra el Terrorismo, uno de cuyos componentes es la consolidación de la paz y la reconstrucción postconflicto. Su inserción en este proyecto político implicó un abandono, al menos parcial, de los principios de neutralidad e imparcialidad. La acción humanitaria en el contexto afgano, en el marco de una operación de estabili-

⁴⁴⁸ La década de los ochenta en Afganistán es un claro ejemplo de la subordinación de esfuerzos, procesos e instrumentos políticos, económicos y humanitarios de Occidente al servicio de la lucha contra el comunismo (ELIZONDO, *op. cit.* p. 11). De forma análoga durante el régimen talibán, actores de la comunidad internacional como la UE, la ONU y gobiernos occidentales, incluido el de EEUU, proponían usar la ayuda económica como una herramienta para aislar a los talibán y promover un *lobby* afín (RASHID (2008), *op. cit.* p. 55).

⁴⁴⁹ Durante la década de los noventa, tras el derrumbe de la Unión Soviética, Afganistán perdió gran parte de su valor geoestratégico y con ello quedó fuera de la agenda internacional de los países desarrollados. Pese a que el conflicto no dejó de estar transnacionalizado, la guerra civil afgana se convirtió en uno de los denominados *conflictos olvidados*. La ayuda internacional durante dicha década descendió a una media de 200 millones de dólares por año (ELIZONDO, *op. cit.* p. 12).

⁴⁵⁰ Es curioso constatar que en este período, en el que se produjo una notable reducción de la ayuda económica internacional, se constata una paralela mejoría en la profesionalidad en los actores humanitarios (ELIZONDO, *op. cit.* p. 26).

⁴⁵¹ El papel de la ayuda partía de tres presunciones clave: “primera, que la ayuda podía servir de instrumento para auspiciar un cambio de comportamiento del régimen talibán; segunda, que el Marco Estratégico era el mejor mecanismo para asegurar la coherencia y la coordinación entre las distintas agendas de los distintos actores; y, tercera, que las estrategias de la política y de la ayuda podían complementarse” (GOODHAND, J. "Aiding violence or Building Peace?: The Role of International Aid in Afghanistan". *Third World Quarterly*, vol. 23, Nº 5. 2002. https://www.researchgate.net/publication/248950011_Aiding_Violence_or_Building_Peace_The_Role_of_International_Aid_in_Afghanistan).

zación y con la oposición de una de las partes beligerantes, ha planteado un gran desafío para los actores humanitarios respecto a que posición tomar frente a esta situación en la que su neutralidad, y por ende su seguridad, se ven seriamente amenazadas.

El problema es que, en esta cuarta generación, la intervención militar se adueñó del conjunto de la intervención internacional, tendiendo a convertir al resto de actores en colaboradores de una estrategia global enmarcada en la Guerra Global contra el Terrorismo. Algunos agentes humanitarios se quejaron entonces de la dificultad de diferenciar el mandato civil y el militar. El hecho es que, objetivamente, se habían borrado los límites que tradicionalmente los diferenciaban. Ambos buscaban reforzar la ley y el orden, debilitar a los señores de la guerra, combatir la corrupción y potenciar los Derechos Humanos; objetivos muy encomiables todos ellos, pero objetivos políticos, lo que quiere decir que la acción humanitaria, en este caso, tomaba partido, alejándose de la tradicional neutralidad. El dilema que se plantea es claro: “Hasta qué punto podemos intervenir en los asuntos internos de Afganistán manteniendo nuestra neutralidad y hasta qué punto no traicionamos nuestro mandato si no protegemos a quienes sufren violaciones en sus Derechos Humanos básicos”⁴⁵².

En este contexto de desdibujamiento de los límites entre la actuación de actores militares, gubernamentales y humanitarios, surgen los Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT,s), que pretenden poner bajo un solo mando las capacidades civiles y militares responsables de la seguridad, el apoyo al gobierno y la ayuda al desarrollo. El funcionamiento de estos equipos, en muchos casos bajo mando militar y, en todo caso, con un componente militar muy significativo, llevó a que los militares se vieran implicados con frecuencia en la distribución de parte de la ayuda humanitaria⁴⁵³.

3.4.4. La Estrategia Nacional de Desarrollo

En los momentos inmediatos a la caída de los talibán, el gobierno afgano impulsó una serie de Programas Nacionales Prioritarios, encaminados a generar confianza entre los afganos, haciéndoles llegar los beneficios del desarrollo social y económico. Estos programas incluían el Programa de Emergencia Nacional para el Empleo, el Programa Nacional de Salud y Educación, el Programa Nacional de Transporte, el Programa Nacional de Telecomunicaciones y el Programa Nacional de Responsabilidad Financiera. Además, para llegar a la población rural, que constituía el 80% de la población, el Mi-

⁴⁵² FOLEY, *op. cit.*

⁴⁵³ Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT), que integran agencias civiles, diplomáticas, militares y de ayuda al desarrollo, fueron blanco de múltiples críticas por poner en riesgo la imparcialidad de la asistencia humanitaria. En teoría, los PRT debían diferenciar las iniciativas militares de las civiles, pero desde el inicio fueron principalmente organizaciones militares. Los PRT no se ocupaban del desarrollo por el desarrollo en sí; en otras palabras, su objetivo respondía a la estrategia de contrainsurgencia: "El PRT en sí mismo no es ni una institución de combate ni de desarrollo. Un PRT puede realizar y apoyar tales actividades en la búsqueda de estabilidad, pero estas actividades no son el propósito principal del PRT. El PRT es un componente importante de la campaña de contrainsurgencia. Como tal, la medida de éxito de un PRT no es la cantidad de proyectos de desarrollo que se completan, sino la forma en que todas sus actividades respaldan plenamente el objetivo de mejorar la estabilidad y lograr una gobernanza afgana capaz." (ISAF PRT Handbook, Ed. 4. p. 8). El CICR menciona a los PRT como ejemplo de partes en un conflicto que emplean la acción humanitaria como herramienta en la conducción de sus campañas militares (Cruz Roja (2011-2), El futuro de la acción humanitaria". *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N.º 884. Diciembre de 2002. p. 98. <https://international-review.icrc.org/es/revistas/irc-no-884-el-futuro-de-la-accion-humanitaria>).

nisterio de Desarrollo Rural puso en marcha el Programa de Solidaridad Nacional (*National Solidarity Program*, NSP), financiado por el *Afganistán Reconstruction Trust Fund*⁴⁵⁴. Considerado como uno de los programas de ayuda al desarrollo más exitosos a nivel mundial, tenía como objetivo prioritario reforzar a las administraciones locales para fomentar el Estado de Derecho y sentar las bases para proyectos gestionados por las comunidades locales, encaminados a favorecer el acceso a los servicios públicos y a la economía productiva. Iniciado en 2003, el programa fue crucial en la creación de empleo en el medio rural y en la rehabilitación de las infraestructuras devastadas por los años de conflicto. Todos estos programas, sin embargo, precisaban de un significativo apoyo económico internacional para ser viables, dada la incapacidad de la economía afgana para generar recursos suficientes y de la administración para recaudar y gestionar recursos financieros.

El esfuerzo internacional para apoyar la reconstrucción de Afganistán implicaba un compromiso económico acorde con la magnitud del problema. Sucesivas conferencias internacionales trataron de implicar al mayor número posible de contribuyentes y a coordinar el uso de los fondos recaudados. Pero no consiguieron superar el principal problema de la implicación internacional en la estabilización de Afganistán: lejos de responder a una estrategia coordinada, se redujo a la yuxtaposición de una serie de estrategias inconexas. EEUU firmó su propio acuerdo bilateral con Afganistán y compaginó su contribución al esfuerzo internacional con el mantenimiento de una operación antiterrorista unilateral. El resto de donantes, de manera análoga, diseñó su contribución sin atender a ninguna estrategia global: ni la ONU, ni el gobierno afgano eran capaces de enunciarla y coordinarla; ni los países tenían demasiado interés en verse privados de libertad de acción⁴⁵⁵.

Sin la menor duda, la conferencia de donantes más relevante para el futuro de Afganistán fue la celebrada en Londres en febrero de 2006, que pretendió poner fin a la falta de coordinación que había guiado hasta entonces la ayuda económica internacional. Supuso el inicio de una nueva etapa en la que se pretendía garantizar el desarrollo económico y social de Afganistán y el compromiso de la comunidad internacional en este empeño.⁴⁵⁶ La Conferencia, organizada por el gobierno del Reino Unido y co-presidida por la ONU y Afganistán, supuso un cambio cualitativo por la aprobación del Pacto para Afganistán (*The Afghan Compact*) y la Estrategia Nacional para el Desarrollo (*Afghan*

⁴⁵⁴ Se trataba de un fondo multilateral operado por el Banco Mundial que incluía en su comité ejecutivo al *Asian Development Bank*, al *Islamic Development Bank*, la ONU (UNDP) y el Ministerio de Economía Afgano. Este programa, que puede considerarse como un éxito, se basó en la organización de 4.000 comités locales (*shuras*) en todo el país. Estos comités eran los responsables de priorizar los proyectos en su comunidad, para lo que recibían 200\$ por familia. Con este programa, el primero que inyectó dinero en el medio rural, se pretendía involucrar a las instituciones locales en la distribución de ayuda, para así debilitar a los señores de la guerra. Ambos proyectos generaron suspicacias entre los actores humanitarios, por ligar la acción humanitaria con objetivos políticos (RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* p. 58).

⁴⁵⁵ La ONU carecía de los poderes que normalmente le son atribuidos en este tipo de situaciones (COWPER-COLES, *op. cit.* p. 41).

⁴⁵⁶ POZO SERRANO, *op. cit.* p. 117.

National Development Strategy, ANDS)⁴⁵⁷. El primero, aprobado por UNAMA, definía un marco de coordinación para la cooperación entre el gobierno afgano, la ONU y los donantes durante los siguientes cinco años. Su aspecto más ambicioso residía en la inclusión de compromisos concretos que el gobierno afgano debía cumplir en los años venideros⁴⁵⁸.

La versión definitiva de la ANDS, por su parte, fue aprobada por el Presidente Karzai en abril de 2008, pretendiendo ser el marco de referencia para el desarrollo de Afganistán, estableciendo objetivos estratégicos y las políticas necesarias para su logro. El marco que establecían la ANDS y el Pacto por Afganistán pretendía conseguir que Afganistán respondiera al principio de apropiación (*ownership*), responsabilizándose de su propio proceso de reconstrucción, así como mejorar la eficacia de la ayuda de acuerdo con los principios de la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁴⁵⁹. El marco ANDS - Pacto por Afganistán pretendía establecer una base económica y política sólida sobre la cual pudiera sustentarse la paz y la estabilidad sin la asistencia financiera y militar del exterior⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ En esta conferencia el Gobierno afgano presentó su “Estrategia Provisional de Desarrollo Nacional” que en junio de 2008 fue reemplazada por su versión completa, la “Estrategia de Desarrollo Nacional” (ELIZONDO, *op. cit.* p. 14).

⁴⁵⁸ COWPER-COLES, *op. cit.* p. 7. El *Afghan Compact* obligaba a cada ministerio a definir su propia estrategia de reformas. En el ámbito de la administración de justicia, de acuerdo con ello, el Ministerio de Justicia y la Oficina del Fiscal General prepararon sus estrategias y las presentaron en la Conferencia de Roma. Estas estrategias se combinaron en la Estrategia Nacional del Sector Justicia y el Programa Nacional de Justicia, que detallaban los objetivos y acciones necesarios para reformar este sector y promover el desarrollo de un efectivo Estado de Derecho.

⁴⁵⁹ *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. Declaración firmada por una amplia representación de países desarrollados y en desarrollo y directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005 en el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Los compromisos de esta declaración están encaminados a reformar el modo en que se presta la ayuda al desarrollo para lograr mejorar su eficacia. Los principios rectores de la ayuda al desarrollo a los que se hace referencia son: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad. Declaración publicada por OECD. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

⁴⁶⁰ ELIZONDO, *op. cit.* p. 14. La magnitud de la ayuda internacional y sus efectos sobre una economía tan poco desarrollada como la afgana quedaron puestos de manifiesto en el momento en que se inicia el planeamiento del repliegue de las fuerzas militares de ISAF y la comunidad internacional comienza a plantearse la difícil viabilidad económica de Afganistán. El impresionante crecimiento medio anual del PIB de Afganistán del nueve por ciento entre 2002 y 2013 disminuyó rápidamente desde 2014. De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el crecimiento anual del PIB se redujo del 14,4 por ciento en 2012 al 2 por ciento en 2013, y un 1,3 y un 1,5 por ciento en 2014 y 2015, respectivamente. Esta disminución es el resultado de la reducción de la presencia militar internacional post-2014 y del año de inestabilidad política que siguió a las elecciones de 2014. Las tropas extranjeras han aportado cientos de millones de dólares a la economía de Afganistán, y su salida de las cerca de 800 bases, grandes y pequeñas, que ocupaban privan al país de lo que era desde 2002 su mayor fuente de ingresos. Se estima que más de 200.000 afganos han perdido su puesto de trabajo como consecuencia de este repliegue. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida Afganistán, la tasa de desempleo aumentó del 9,3 por ciento en 2011-12 al 24 por ciento en 2014. Aunque no hay cifras disponibles para 2015 y 2016, la evidencia disponible deja muy claro que estas tendencias negativas están empeorando. Según el ACNUR, el número total de población de interés, incluidos los desplazados internos (IDP), refugiados y repatriados, casi se duplicó entre 2013 y 2015, pasando de 985.197 a 1,77 millones de personas. OCHA estima que 265.141 más fueron desplazados de sus hogares en 31 de las 34 provincias entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2016 (INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2016. *The Economic Disaster Behind Afghanistan's Mounting Human Crisis*. Statement/Asia. 3 octubre 2016. <https://www.crisis-group.org/asia/south-asia/afghanistan/economic-disaster-behind-afghanistan-s-mounting-human-crisis>).

Desde el punto de vista militar, los ministros de Defensa de la OTAN, reunidos en la ciudad italiana de Taormina (9 de febrero de 2006), confirmaron su voluntad de continuar en Afganistán, ratificando el plan de expansión de tropas aliadas al sur del país. El objetivo último consistía en que todo el país estuviera bajo control de las tropas de la OTAN fomentando un buen clima de seguridad y desarrollo⁴⁶¹. La subsiguiente Conferencia de Roma de 2007 tuvo como objeto la reforma del sector de la seguridad, uno de los pilares de la ANDS, que se abordó mediante el reparto de papeles entre los principales donantes: Alemania (Policía), Gran Bretaña (Lucha contra la droga), Japón (Desmovilización y desarme), EEUU (Fuerzas armadas) e Italia (Justicia). Uno de los objetivos de la reforma era implantar una *Justicia para Todos*, lo que implicaba compromisos para el Gobierno afgano (Aprobar una estrategia nacional para el sector de la justicia para implementar un Estado de Derecho efectivo, con el apoyo de la comunidad internacional) y para la comunidad internacional (Incrementar la coordinación del apoyo prestado en este campo, basándose en el programa nacional de justicia del gobierno afgano)⁴⁶². La distribución de papeles no era la mejor vía para conseguir la pretendida coordinación entre todos los actores implicados. El tiempo demostraría que ésta era precisamente una de las debilidades del sistema.

En general, los avances fueron poco significativos: La ejecución de los programas incluidos en la ANDS estuvo plagada de problemas: falta de unidad de acción, complicadas estructuras de coordinación, objetivos poco realistas y falta de una estrategia clara. EEUU, líder en la reconstrucción y estabilización, firmó su propio Acuerdo de Asociación Estratégica con Afganistán y aprobó una estrategia propia en el campo de la justicia (*U.S. Rule of Law Strategy for Afghanistan*), relacionada con sus propias estrategias de gobernanza y lucha contra la corrupción y contra la droga⁴⁶³.

Un último problema lo constituía la capacidad real de la administración afgana. Los acuerdos mencionados suponían una muestra del compromiso internacional a largo plazo con la estabilización de Afganistán y del esfuerzo por hacer de los afganos protagonistas de su futuro. Pero implicaban un volumen de compromisos muy difícil de gestionar por un gobierno que trataba a duras penas de hacerse con el control del país⁴⁶⁴.

3.5. Balance de la intervención internacional

⁴⁶¹ CALVILLO CISNEROS, *op. cit.* p. 62. Sobre el proceso de expansión de ISAF: POZO SERRANO, *op. cit.* pp. 134 y ss.

⁴⁶² Los objetivos, principios y acciones clave acordados en esta conferencia fueron publicados por el Gobierno de Afganistán. <http://mfa.gov.af/Content/files/Romejointrecommandations.pdf>

⁴⁶³ Desde 2005 hasta 2014, EEUU ha gastado más de 223 millones de dólares en programas de desarrollo del sector de la justicia en Afganistán, sobre todo a través del Programa de Apoyo al Sector de la Justicia, que se compone de tres componentes principales: la formación de funcionarios a nivel regional, el desarrollo de un sistema de gestión de expedientes y el desarrollo de capacidades administrativas en los ministerios (US SIGAR. REPRESENTANTE ESPECIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN. 2014. *Support for Afghanistan's Justice Sector: State Department Programs Need Better Management and Stronger Oversight*. 14-26 Audit Report. Enero 2014. <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>).

⁴⁶⁴ A finales de 2006, en conversaciones con el autor, el viceministro de transportes reconocía que el gobierno en su conjunto, no había sido capaz de ejecutar ni la mitad del presupuesto.

Los procesos de estabilización no son nunca neutrales desde el punto de vista político. Implican luchas de poder entre diferentes actores nacionales y tensiones entre intereses y estrategias de los actores internacionales, lo que plantea necesariamente conflictos entre todos ellos. El apoyo internacional nunca es incondicional. Cuando la comunidad internacional se involucra en este tipo de operaciones no es con el ánimo exclusivo de ayudar a la reconstrucción de un Estado, sino que lo hace con una agenda reformista y con las expectativas puestas en la creación de un Estado estable. Agenda y expectativas no compartidas al 100% por todos los implicados explican la necesidad de constantes negociaciones entre los actores internacionales y entre éstos y los poderes locales que supone este proceso⁴⁶⁵.

Afganistán no es una excepción. De hecho, el proceso iniciado en Bonn se ha caracterizado por las encarnizadas luchas entre los distintos grupos de poder existentes en el país y las continuas disensiones en el seno de la comunidad internacional. En las fases iniciales, los jefes de la Alianza del Norte consiguieron una cuota de poder muy significativa, aupados por su apoyo a la intervención encabezada por EEUU. Desde entonces, su capacidad para desestabilizar amplias zonas del país les ha permitido mantener parte de ese poder, no siempre utilizado para apoyar la estabilidad del país⁴⁶⁶. Además, el hecho de que gobiernos y organizaciones internacionales hayan colaborado rutinariamente con los antiguos líderes *muyahidines* y hayan ayudado a consolidar su poder a través de contratos de seguridad y logística ha conducido a que hayan acabado por ser vistos, por muchos afganos, como cómplices de los crímenes de sus aliados⁴⁶⁷.

La presencia de posibles saboteadores en los entresijos del gobierno ha contribuido a la marginación de los esfuerzos por impulsar un auténtico Estado de Derecho, ya que se consideró que poner demasiado empeño en este campo podría tener efectos desestabilizadores. La opción por un proceso liderado por los propios afganos y apoyado por una comunidad internacional que quería mantenerse en segundo plano, no hizo sino reforzar la posición de esta suerte de oposición interna. En el ámbito internacional, el empeño de EEUU por simultanear una misión internacional de estabilización con otra unilateral de lucha contra el terrorismo no ha dejado de crear problemas entre los aliados durante toda la vigencia de ambas misiones⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Algunos ejemplos confirman la multiplicidad de enfoques teóricos al respecto: El concepto de estabilización y su puesta en práctica, tal y como son concebidos por las potencias occidentales son considerados por algunos analistas como medio para la imposición de una agenda de control que privilegia la asimilación de los estándares occidentales por parte de los Estados *estabilizados* (Mac GINTY, R. "Against Stabilization". *Stability: International Journal of Security and Development*, 1(1), 2012, pp. 20-30. <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.ab/>). Drozdova, por su parte, propone la fragmentación de Afganistán en una confederación de Estados semi-autónomos, lo que facilitaría, a su entender, la gestión de los problemas de seguridad y desarrollo (DROZDOVA, K., *Divide and COIN: Evaluating Strategies for Stabilizing Afghanistan and the Region*. APSA 2012 Annual Meeting Paper. <https://ssrn.com/abstract=2107018>).

⁴⁶⁶ Tesis recogida reiteradamente a lo largo de su libro por MORGAN EDWARDS, *op. cit.* También RASHID, 2008, *op. cit.* pp 125 y ss.

⁴⁶⁷ CARTER, S. y CLARK, K. *No Shortcut to Stability. Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan*. Chatham House. Diciembre, 2010, p. viii. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Asia/1210pr_afghanjustice.pdf

⁴⁶⁸ Sobre las relaciones entre ISAF y la operación Libertad Duradera, de EEUU: POZO SERRANO, *op. cit.* p. 179 y ss.

La desafortunada combinación de un liderazgo afgano débil y un apoyo internacional escasamente coordinado impidió el desarrollo de una agenda decididamente reformista. En el difícil equilibrio entre la voluntad de reformar y la necesidad de apaciguar a los comandantes más poderosos, la balanza se inclinó a favor de estos últimos, sacrificándose en el camino las exigencias del Estado de Derecho⁴⁶⁹. A ello debe añadirse la falta de un interés serio por involucrar en el proceso a las potencias regionales⁴⁷⁰ y el hecho de que Paquistán haya actuado en todo momento de forma poco colaborativa, proporcionando un refugio seguro a los talibán⁴⁷¹.

Las relaciones de la comunidad internacional con la administración afgana han demostrado la dificultad que entraña alinear las estrategias de unos y otros y ha puesto de manifiesto, una vez más, que un Estado subsidiado, no tiene por qué ser un estado obediente, defraudando las expectativas de quienes pensaban que su dependencia de la ayuda económica internacional llevaría al gobierno afgano a aceptar las decisiones de los donantes⁴⁷². La experiencia afgana ha demostrado la necesidad de que, en cualquier proceso de estabilización, el liderazgo en la determinación de estrategias y prioridades sea asumida, cuanto antes, por el propio gobierno local, impulsado, asesorado y presionado, pero soberano.

En la estabilización post-conflicto "No hay solución militar; de la misma forma que no hay solución no-militar; Las dos deben ir juntas"⁴⁷³. Una estrategia basada exclusiva-

⁴⁶⁹ KUOVO, *op. cit.* p. 31.

⁴⁷⁰ COWPER-COLES, *op. cit.* p. 79. "A pesar de sus considerables diferencias, los estados vecinos [del Afganistán] comparten un interés común en impedir que Afganistán esté dominado por cualquier poder o permanezca como un estado fallido que expone la inestabilidad." (AFGHANISTAN STUDY GROUP. *A New Way Forward: Rethinking U.S. Strategy In Afghanistan*. Washington. 2010. p. 8. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8566b163-1045-5b4c-5854-2f18cddb9212&groupId=283221). Además de su interés en un Afganistán estable, cada una de las potencias regionales tiene intereses específicos que deberían haberse tenido en cuenta a la hora de garantizar un apoyo regional al esfuerzo de estabilización. No tenerlo en cuenta condujo a que los vecinos de Afganistán no se sintieran suficientemente comprometidos o incluso valoraran la posibilidad de que un Afganistán inestable pudiera satisfacer mejor sus necesidades.

⁴⁷¹ El papel de Paquistán en el conflicto se analiza en RASHID, 2008, *op. cit.* y más extensamente en RASHID 2012. También en POZO SERRANO, *op. cit.* se analiza extensamente la relación de Paquistán con el conflicto afgano. Esta relación es tan extensa que, como muchos otros autores, emplea en su trabajo el término *Conflicto Af-Pak* para insistir en el carácter regional del mismo. Robert Gates, Secretario de Defensa de EEUU (2006-2011), lo define como un callejón sin salida estratégico. Según él, el Presidente Obama perdió la confianza en la estrategia de guerra de la coalición durante el mandato del general McChrystal como comandante de la ISAF, en 2010, y de nuevo durante el mandato del general Petraeus en 2011. Gates agrega que Obama le pidió en enero de 2011 desarrollar una estrategia que involucrara tanto al Presidente Karzai, como al general paquistaní Kayani, pero nunca llegó a fraguarse una estrategia de este tipo (GATES, R.M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. Knopf, 2014. pp. 483 y 557). La situación geopolítica de Paquistán le obliga, a su entender, a necesitar un gobierno aliado en Afganistán, que le garantice cierta profundidad estratégica frente a lo que percibe como su enemigo natural: la India. Fundada en 1947 después de la sangrienta ruptura de la India, con el fin de albergar a las poblaciones musulmanas, Paquistán ha estado desde entonces en una constante tensión con la India sobre la cuestión de Cachemira, un territorio que ambos países reclaman. La *profundidad estratégica* significa que Paquistán, enfrentado a su poderoso vecino del este, necesita un gobierno amigo a su retaguardia y no puede, en ningún caso, admitir un Afganistán aliado de la India (RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* pp. 270 y ss).

⁴⁷² COWPER-COLES, *op. cit.* p. 174.

⁴⁷³ Bill WOOD, Embajador del Reino Unido en Afganistán en 2009. Citado por COWPER-COLES, *op. cit.* p. 200.

mente en el contraterrorismo, nunca será suficiente. Tiene que ir acompañada de grandes avances en salud, educación, empleo, riqueza.

La clave del éxito de este tipo de operaciones se medirá en el grado de legitimidad que alcance el gobierno. Esa legitimidad dependerá tanto de su origen, que no sea percibido como impuesto, como de su ejercicio, que garantice las necesidades y derechos básicos de los ciudadanos. Un gobierno que carezca de esta legitimidad sólo podrá mantenerse por la fuerza. En el caso de Afganistán, un gobierno carente de tal legitimación exigiría, para su supervivencia, una ayuda militar internacional a largo plazo, que en ningún caso supondría la estabilización efectiva del país⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Para Johnson el gobierno afgano debe afianzar esa legitimidad antes de extender efectivamente su autoridad a todo el país. "Si la administración Ghani-Abdullah puede aumentar la aceptación del gobierno central entre los afganos, será una buena noticia; Pero EEUU y la Coalición ya no deben apostar el resultado de la misión en que esto suceda. La creciente visibilidad nacional del gobierno en la década posterior a 2001, lejos de aportar estabilidad a otras regiones del país, hizo mucho para revitalizar las insurgencias rurales y pastunes, incluso de los talibán. Los períodos pacíficos de la historia afgana, por ejemplo, desde 1929 hasta finales de los setenta, fueron fruto de gobiernos centrales débiles que dejaron una autonomía efectiva a las regiones. En contraste, tanto el gobierno modernista de Amanulá de la década anterior a 1929, como los diversos gobiernos comunistas después de 1978, fracasaron y provocaron fuertes contramovimientos. La presunción debe ser que el gobierno afgano primero debe mejorar su legitimidad como proveedor de seguridad, resolución de disputas y una administración no corrupta, y sólo entonces tratar de ampliar su autoridad." (JOHNSON, *op. cit.*).

CAPÍTULO III

EL MODELO AFGANO

En los capítulos precedentes se ha enmarcado el objeto del presente estudio. Se ha definido a Afganistán como realidad política, jurídica y social, dentro de su contexto histórico. Se han analizado los parámetros bajo los que se acometió la intervención internacional en 2001 y se ha descrito cómo estos parámetros han ido adaptándose a la evolución de la situación. Este análisis se ha encuadrado en los conceptos que han servido para orientar esta intervención internacional; conceptos que han ido evolucionando hasta cristalizar en el modelo de Enfoque Integral, que trata de dar coherencia a la pluralidad de actores y esfuerzos que convergen en las operaciones de estabilización. A la hora de aplicar el modelo de Lecciones Aprendidas a esta realidad, se ha tenido en cuenta que el conflicto afgano, y Afganistán en sí mismo, constituye un *sistema adaptativo complejo* en el que convergen una multitud de Problemas Perversos. Esta circunstancia hace que el resultado de este análisis deba limitarse a la obtención de reglas generales que guíen la actuación en este tipo de escenarios. Teniendo en mente que, incluso estas reglas generales, deberán observarse con suma flexibilidad, en la medida en que cada situación requiere actuaciones individualizadas y, sobre todo, que la naturaleza adaptativa y compleja de este escenario hace que resulta imposible, en la práctica, prever todas las consecuencias que las acciones propias puedan desencadenar, lo que dificulta sobremanera cualquier valoración sobre la idoneidad de decisiones no puestas en práctica. Esta dificultad en la valoración de alternativas hace que, incluso en los casos en que las estrategias aplicadas resulten claramente erróneas, resulte difícil asegurar que otras puedan producir mejores resultados, no en el problema concreto abordado, sino en la totalidad del sistema.

Las actuaciones de la comunidad internacional en la gestión de este conflicto se han ido agrupando en tres grandes líneas de actuación: seguridad, desarrollo y gobernanza. Si bien es cierto que los tres están estrechamente relacionados y no caben soluciones parciales, ya que el fracaso en cualquiera de ellas arrastraría en la misma dirección a las demás, desde un punto de vista conceptual, y sin perder de vista esta interdependencia, sí es posible individualizar la problemática que acarrea cada una de esos tres aspectos. Esta posibilidad permite centrar esta tesis en los aspectos jurídico-legales englobados en el campo de la gobernanza, que son los que inciden directamente en la efectividad de las políticas encaminadas a la implantación del Estado de Derecho.

Por lo tanto, una vez definidos los conceptos que enmarcan la intervención internacional en Afganistán (Capítulo I), definido el entorno sociocultural y los objetivos y estrategias de dicha intervención (Capítulo II), en este tercer capítulo se aborda el modelo seguido por Afganistán en la implantación del Estado de Derecho. Para ello se atiende a los siguientes aspectos:

1. El dilema entre justicia y paz.
2. La reforma del sector de la justicia
3. La relevancia de las instituciones informales en la resolución de conflictos.
4. El papel de los partidos políticos.

5. La corrupción como amenaza a la reconstrucción post-conflicto
6. Relevancia de la conciencia intercultural en la definición del contenido de los derechos de la mujer.

Partiendo de la ya argumentada dificultad que implica aplicar el modelo de lecciones aprendidas a *Sistemas Adaptativos Complejos* como el afgano, cabe decir que todos ellos son aspectos de la intervención internacional, relevantes en la implantación del Estado de Derecho y en los que la experiencia acumulada ha permitido revisar la validez de los modelos inicialmente propuestos. En todos estos campos, hay un consenso prácticamente unánime a la hora de reconocer que los presupuestos con los que se abordaron estos problemas en 2001 han demostrado ser erróneos, al menos parcialmente. Los resultados parciales acumulados durante los primeros años de la intervención vinieron a demostrar lo inadecuado de los modelos teóricos aplicados y obligaron a desarrollar nuevos modelos, que fueron a su vez puestos a prueba por sus resultados. En todos estos casos, aunque la propia naturaleza de este tipo de problemas haga imposible hablar de soluciones definitivas, sí puede decirse que se ha acabado por aplicar modelos alternativos que han demostrado ser más eficientes que los inicialmente propuestos.

En este sentido, el análisis desarrollado en este capítulo permitirá concluir que, con todas sus limitaciones, el modelo de lecciones aprendidas es válido a la hora de analizar la mayor o menor idoneidad de las posibles políticas aplicables al establecimiento del Estado de Derecho en Estados en conflicto, siempre que su aplicación se circunscriba a aspectos parciales del mismo y no al problema global dado que, por su complejidad y adaptabilidad, este se escapa a las posibilidades del modelo. Partiendo de la base de la inevitabilidad de la mecánica prueba-error y sin olvidar los costes de todo tipo que suponen los sucesivos *fracasos*, en los campos analizados en esta tesis cabe concluir que la intervención internacional en Afganistán ha permitido extraer lecciones que, con las necesarias adaptaciones, pueden ser aplicables a escenarios que planteen problemáticas similares.

1. JUSTICIA Y PAZ. EL DILEMA DE LAS PRIORIDADES

1.1. La problemática de un proceso constituyente enmarcado en un conflicto no cerrado

Uno de los objetivos declarados de la estabilización postconflicto es el establecimiento de un Estado de Derecho efectivo. El problema es que, en los momentos inmediatamente posteriores al conflicto, o si se aborda el proceso cuando aún éste permanece latente, surgen dudas en cuanto a la necesidad de posponer ciertos objetivos en aras a la consolidación de la paz. De acuerdo con ello, la necesidad de evitar la reanudación del conflicto podría obligar a ciertas concesiones temporales en aspectos como la democratización, el reconocimiento pleno de derechos o la exigencia de justicia a responsables de crímenes de guerra, aspectos todos ellos relevantes para el establecimiento del Estado de Derecho.

La experiencia de las operaciones de estabilización demuestra que consolidar la paz y democratizar Estados en escenarios postconflicto no son siempre esfuerzos convergentes, lo que ha llevado, en ocasiones, a posponer algunos aspectos del proceso de democratización hasta que las circunstancias lo hagan aconsejable, priorizando la paz sobre la democracia para aumentar así la efectividad del apoyo internacional en contextos frágiles. Esta estrategia de priorización, también conocida como *secuenciación*, ha sido cuestionada por los partidarios del denominado enfoque *gradualista*, que propone que los esfuerzos para fomentar la paz y la democracia se realicen en paralelo, a través de pequeños pasos iterativos⁴⁷⁵.

Ejemplos históricos (Haití, 2004 o Liberia, 1999) demuestran cómo el entusiasmo inicial por los efectos de la democratización en la construcción y consolidación de la paz se vio frustrado por la escasez de los resultados a medio plazo e incluso por haberse demostrado contraproducentes. Este tipo de experiencias llevaron al convencimiento de que democratización y construcción de la paz no van necesariamente de la mano. Si bien es cierto que un potencial considerable para la resolución pacífica de conflictos descansa en el establecimiento de un sistema democrático, también es verdad que el proceso de democratización puede desestabilizar una paz precaria.

⁴⁷⁵ Mross realiza un estudio, utilizando las experiencias de Burundi y Nepal, para comparar las consecuencias de la aplicación de cada una de estas dos opciones, tratando de identificar la más efectiva. La elección de ambos países no es arbitraria. Ambos abordaron un proceso de democratización tras una guerra civil, con apoyo de donantes internacionales. En ocasiones, el apoyo a los dos objetivos parecía excluyente; por ejemplo, la competencia electoral parecía reavivar la guerra; o la desmovilización verse obstaculizada por las luchas de poder que acompañan a la redacción de una nueva constitución. Comparar la evolución en ambos países, permite a la autora establecer la relación causal entre las estrategias de los donantes referidas a los objetivos en conflicto y la paz. El artículo utiliza un diseño comparativo doble, que combina los análisis entre países y dentro de los países. Aunque la diversidad empírica limita inevitablemente una aplicación estricta del método de comparación pareada, la doble configuración comparativa, dos coyunturas críticas en dos países, ayuda a generar ideas más allá de la especificidad de los casos individuales y permite extraer inferencias tentativas. Se seleccionan para ello dos momentos críticos en cada contexto: 1) elecciones generales celebradas en Burundi en 2010 y en Nepal en 2008, y 2) procesos constituyentes que resultaron en la promulgación de una nueva constitución en Burundi en 2005 y en 2015 en Nepal (MROSS, K. "First Peace, then Democracy? Evaluating Strategies of International Support at Critical Junctures after Civil War". *International Peacekeeping*, 2019. Vol. 26, Nº 2, p. 190- 215. https://www.researchgate.net/publication/329757809_First_Peace_then_Democracy_Evaluating_Strategies_of_International_Support_at_Critical_Junctures_after_Civil_War).

Existen argumentos teóricos de peso que sustentan el impacto positivo que la democracia puede tener en la construcción de la paz: primero, a través de la moderación de conflictos mediante la transformación de la manera en que se afrontan; segundo, a través de la mitigación, al reducir las fuentes de conflicto. Un sistema democrático proporciona mecanismos pacíficos, transparentes y abiertos para la sucesión y la distribución del poder, lo que permite a diversos grupos sociales obtener acceso al gobierno, participar en la toma de decisiones e influir en las políticas públicas. Respondiendo a los conflictos sociales por acomodación en lugar de represión, una democracia funcional puede operar como un sistema de gestión de conflictos. En consecuencia, el apoyo a la democratización ha sido tradicionalmente parte integral de los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz. Además del apoyo socioeconómico y las actividades relacionadas con la seguridad, como el mantenimiento de la paz o la desmovilización y reintegración de los excombatientes, el apoyo a la democracia constituye un pilar principal del compromiso internacional para la estabilización después de una guerra civil⁴⁷⁶.

Existe un consenso generalizado en que la democracia liberal es un medio poderoso para mejorar la estabilidad política de un país a largo plazo. Sin embargo, desde otra perspectiva, se sostiene que estas virtudes de la democracia sólo se aplican a las democracias consolidadas. Los trabajos de Mansfield y Snyder sugieren que las transiciones hacia la democracia tienen un potencial desestabilizador considerable, de forma que, durante ellas, los países son particularmente susceptibles a los conflictos civiles, mientras que tanto las democracias plenas, como las autocracias, son más estables⁴⁷⁷. Las explicaciones de por qué los países que viven procesos de transición hacia la democracia son particularmente propensos a renovar la violencia se centran en tres aspectos: la naturaleza competitiva de la democracia liberal, que exacerba las tensiones y el antagonismo; el contexto posterior al conflicto caracterizado por la desconfianza, la polarización y una cultura de violencia, y por último, la existencia de instituciones débiles incapaces de lidiar con conflictos sociales inherentes a tales procesos. Al salir de la guerra

⁴⁷⁶ BARNETT et al, *op. cit.* pp. 35–58.

⁴⁷⁷ De hecho, el movimiento internacional en favor de la democracia se impone a pesar de que regímenes autocráticos garantizarían, en teoría, un futuro más predecible y continuo (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *loc. cit.* p. 185).

civil, los Estados están mal equipados para hacer frente a las incertidumbres y luchas de poder inherentes a los cambios políticos⁴⁷⁸.

En consecuencia, en situaciones postconflicto, si se pretende apoyar simultáneamente la paz (a través de esfuerzos para contener la violencia y/o consolidar la situación para prevenir un nuevo brote de violencia) y promover la democracia (entendida como el apoyo al proceso de establecer, fortalecer o defender la democracia en un determinado país)⁴⁷⁹, es necesario ser consciente de que se actúa sobre dos problemas esencialmente perversos, que pueden entrar en conflicto, en el marco de un *sistema adaptativo complejo*. La investigación abordada por Mross parece confirmar que la búsqueda de la democracia puede socavar los esfuerzos para asegurar la paz, mientras los esfuerzos por asegurar la paz pueden minar el significado y la calidad de la democracia. Por lo tanto, en la práctica, la promoción de la democracia y la búsqueda de la paz pueden funcionar

⁴⁷⁸ MANSFIELD, E. y SNYDER J. *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*. Cambridge University Press: 09 July 2003. pp. 297-337. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/democratic-transitions-institutional-strength-and-war/E2819B67D659238C98BF18-FEBDC4BECD>. Reilly abunda en la misma idea, resaltando el papel desestabilizador que pueden tener las elecciones. Consideradas como un elemento clave en la transición desde el conflicto hacia la estabilidad democrática, tienen también un potencial efecto desestabilizador. Las elecciones posteriores a un conflicto obligan a tomar decisiones difíciles entre las prioridades a corto y largo plazo, la representación frente a la estabilidad, la legitimidad nacional frente a la internacional y una gama de objetivos a veces incompatibles. Estos dilemas se ven reforzados por los discursos contrapuestos que dominan los debates académicos y políticos sobre los efectos de las elecciones en escenarios post-conflicto. Por un lado, las elecciones y la democracia se ven a menudo como una forma de gestión del conflicto, por los beneficios de la competencia democrática como medio para manejar las tensiones inherentes a todas las sociedades, incluidas las post-conflicto. Por otro lado, un creciente número de analistas señala los peligros de celebrar elecciones en sociedades propensas al conflicto y la realidad empírica de que las sociedades en las primeras etapas de la democratización suelen ser más propensas al conflicto (no menos). El papel de la comunidad internacional es otro factor importante. Las elecciones competitivas en las sociedades de post-conflicto son promovidas a menudo por actores internacionales por una variedad de razones diferentes e incluso contradictorias. Por lo general, se espera que tales elecciones ayuden a poner fin a las guerras civiles; alienten la transformación de grupos armados enfrentados en partidos políticos pacíficos; estimulen el desarrollo de políticas democráticas; y confieran legitimidad al nuevo orden político. Por todas estas razones, las elecciones posteriores al conflicto se consideran una parte integral del proceso de terminación de la guerra y construcción nacional. Los ejemplos disponibles en este campo, son contradictorios. En Mozambique, en 1994, las elecciones jugaron un papel vital para romper con el pasado. En otros casos, como en Angola, en 1992, o en Liberia, en 1997, elecciones fallidas crearon más problemas de los que resolvieron. Las elecciones parlamentarias y presidenciales de Haití, en 1995, llevaron a una transición del poder exitosa, pero también pusieron en evidencia las deficiencias administrativas que minaron la credibilidad del proceso electoral. Por el contrario, en Camboya, en 1993, las elecciones técnicamente exitosas pronto fueron desmentidas por la realidad política, cuando el partido perdedor en las elecciones volvió al poder a pesar de la derrota electoral. En la posguerra de Bosnia, las sucesivas elecciones celebradas en virtud del acuerdo de Dayton ayudaron a los partidos nacionalistas a consolidar el control sobre el poder político, mientras que en Kosovo y Timor Oriental, un calendario electoral más medido desempeñó un papel más constructivo en términos de desarrollo político. Una vez más, la evidencia empírica no es suficiente para demostrar lo acertado de una u otra opción con carácter general (REILLY, B. *Post-Conflict Elections: Uncertain Turning Points of Transition*. Australian National University. p. 1. http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/GGO/2005-06/D/2006_03_Post_Conf_Elections_paper_BR.pdf). En la misma línea, Hughes argumenta que las elecciones, aunque suelen ser vistas por los occidentales como uno de los rasgos más críticos a la hora de otorgar legitimidad a las nuevas autoridades, podrían socavarla si se percibe que están motivadas por fuerzas externas y/o si hay poca confianza en los resultados. Unas elecciones mal organizadas o que privilegien un grupo social o político concreto HUGHES, *op. cit.* p. 15. también podrían socavar la legitimidad (HUGHES, *op. cit.* p. 15).

⁴⁷⁹ MROSS, *loc. cit.* p. 192.

con propósitos cruzados⁴⁸⁰. Se trata de un claro exponente de las dinámicas habituales de los Problemas Perversos: un esfuerzo decidido en el establecimiento del Estado de Derecho puede tener efectos perniciosos en la consolidación de la paz. Pero la ausencia del Estado de Derecho puede hacer difícil una paz duradera. Este conflicto hace imposible definir una solución óptima única, forzando a valorar la mayor o menor idoneidad de las alternativas posibles.

De acuerdo con este planteamiento, antes de abordar el proceso constituyente abierto por los Acuerdos de Bonn, es necesario responder a una cuestión previa: si la paz es un requisito previo a la redacción de una constitución, o si puede abordarse un proceso constituyente antes de lograr la paz. Cabe incluso preguntarse si el proceso en sí mismo puede representar el papel de un proceso de paz. De hecho, una tendencia reciente en la resolución de conflictos consiste en utilizar el proceso de redacción de una nueva constitución como una herramienta para la construcción de la paz, actuando el texto resultante como un tratado que ponga fin al conflicto. Históricamente, la construcción de la paz y la redacción de la constitución eran procesos separados; hoy, la tendencia dominante aboga por su fusión. La literatura científica raramente discute la conveniencia de ligar la redacción de una constitución con la estabilización postconflicto, dando por sen-

⁴⁸⁰ Por ejemplo, las elecciones a menudo son fundamentales para los procesos de paz, cumpliendo con el objetivo de establecer un orden pacífico y legítimo de posguerra. Sin embargo, la competencia electoral requiere enfatizar las diferencias y puede reforzar las divisiones; por lo tanto, podría oponerse directamente con la necesidad de reconciliación y el amplio apoyo social para un orden de posguerra. De manera similar, una nueva constitución sirve para codificar principios democráticos que pueden abordar demandas como la exclusión y la discriminación de determinados grupos sociales. Sin embargo, las luchas de poder entre quienes buscan institucionalizar su dominio durante el proceso de redacción de una constitución pueden provocar inestabilidad o interrumpir otros procesos destinados a promover la paz, como los esfuerzos de desmovilización (MROSS, *loc. cit.* p. 194).

tada la compatibilidad entre ambos procesos⁴⁸¹. Autores como Ludsin, por el contrario, abogan por analizar esta compatibilidad, ante la posibilidad de que ligar estos dos procesos conduzca al fracaso de ambos⁴⁸².

El proceso constituyente afgano se aborda cuando todavía continúa abierto el conflicto armado. Los talibán, que continúan combatiendo, están ausentes del proceso y existen fuertes tensiones étnicas entre las facciones afganas presentes en la conferencia, algunas de las cuales siguen combatiendo. En aquella tesitura, se consideró que una nueva constitución constituiría una herramienta útil para consolidar la paz⁴⁸³. El apoyo internacional para el uso del proceso constituyente como herramienta para el establecimiento de la paz se corresponde con la visión, relativamente reciente, de que una paz sostenible se

⁴⁸¹ Es el caso, por ejemplo, de Brahimi para quien “Los procesos de redacción de la constitución deben estar estrechamente vinculados al proceso de paz, no deben apresurarse y, en la medida de lo posible, deben alinearse cuidadosamente con las disposiciones legales existentes.” (BRAHIMI, L., *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna, Austria, 4 (June 26–29, 2007), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>). Hart, por su parte, describe la participación en el proceso de elaboración de la constitución como fundamental para crear y mantener una sociedad pacífica (HART, V. *Democratic Constitution Making*. Special Report 107. US Institute of Peace, 4. 2003, <http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>). Horowitz sugiere que los cambios en el proceso de elaboración de la constitución, como evitar la exclusión, pueden ayudar a lograr la paz y contribuir al éxito general de una constitución (HOROWITZ, D. L., *Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States*, William & Mary Law Review, Volume 49, Issue 4. 2008. p. 1231–32 <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1142&context=wmlr&sei-redir=1>). Samuels reconoce que las constituciones de Haití y Liberia han tenido efectos desestabilizadores, pero en general apoya la táctica de ligar la elaboración participativa de la constitución con el establecimiento de la paz después del conflicto (SAMUELS, K., *Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making*. Chicago Journal of International Law, Vol 6, nº 2. 2006. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1476&context=cjil>). Widner reconoce que la relación entre la redacción de la constitución y la disminución de los niveles de violencia no siempre es exitosa, pero nunca cuestiona la idoneidad de ligar la redacción de la constitución y los esfuerzos de consolidación de la paz (WIDNER, J. *Constitution Writing and Conflict Resolution*, UNU-WIDER, Research Paper No. 2005/51, 2005, p. 1, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2005/en_GB/rp2005-51/). Jackson, en cambio, plantea un enfoque diferente, argumentando que, si el momento y el proceso de elaboración de la constitución no son los adecuados, la elaboración de la constitución en situaciones post-conflicto puede conducir a constituciones débiles y de corta duración y, por lo tanto, a un retorno a la inestabilidad (JACKSON, V. C., *What's in a Name? Reflections on Timing, Naming, and Constitution-Making*, William & Mary Law Review, Volume 49, Issue 4. 2008). Tushnet, por último, critica la utilidad de incluir en el proceso de redacción de la constitución de un país dado el asesoramiento de expertos constitucionales extranjeros (TUSHNET, M., *Some Skepticism About Normative Constitutional Advice*, William & Mary Law Review, 2008. <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/14>).

⁴⁸² LUDSIN, H. "Peacemaking and Constitution-Drafting: A Dysfunctional Marriage". *University of Pennsylvania Journal of International Law*. March 2011, p. 239. [https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume33/issue1/Ludsin33U.Pa.J.Int'lL.239\(2011\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume33/issue1/Ludsin33U.Pa.J.Int'lL.239(2011).pdf)

⁴⁸³ La presión para el cambio constitucional surge habitualmente en conflictos identitarios en los que los grupos minoritarios, históricamente excluidos, se niegan a dejar las armas hasta que reciban protección vinculante para sus derechos. Alternativamente, los grupos enfrentados pueden exigir una nueva constitución cuando el conflicto tiene su origen en el diseño existente del Estado. En estos casos, puede resultar imposible alcanzar la paz sin garantizar enmiendas constitucionales o la redacción de una nueva constitución (LUDSIN, *loc. cit.* p. 242). A los ojos de los participantes en las negociaciones de Bonn esa era la situación de Afganistán: la necesidad de garantizar los derechos de todos los grupos étnicos y de las minorías religiosas, así como de crear un nuevo Estado, abogaban por acometer lo antes posible un proceso constituyente.

puede lograr mejor a través de un proceso de construcción de la paz (*Peacebuilding*)⁴⁸⁴, un componente importante del cual es el proceso de construcción del Estado (*Statebuilding*), a través del cual se reforman o fortalecen las instituciones estatales para permitir una gobernanza efectiva e, idealmente, participativa, que a su vez se espera que cree estabilidad y seguridad⁴⁸⁵.

La construcción del Estado exige la creación de un marco duradero para la buena gobernanza, instituciones sólidas para la resolución pacífica de conflictos y el desarrollo del Estado de Derecho o el retorno al mismo. Una constitución es un símbolo fácilmente identificable y un paso tangible hacia la consecución de esos objetivos y, por lo tanto, hacia la construcción de la paz. Más concretamente, se parte del convencimiento de que el proceso de redacción de la constitución ofrece a las partes en conflicto la oportunidad de dialogar y elaborar un documento vinculante y mutuamente aceptable que responda a las necesidades de todos. Se espera que las partes beligerantes mantengan un alto el fuego durante el proceso, permitiendo que la redacción sirva como un proceso de negociación pacífica, con la esperanza de que una nueva constitución resuelva las disputas subyacentes a la vez que ofrece estabilidad, seguridad y justicia a largo plazo. El proceso de redacción de la constitución crea la paz inicial, mientras que la sustancia de la constitución la mantiene⁴⁸⁶.

Este vínculo entre desarrollo constitucional y paz parece sólido. Pero es necesario un análisis que demuestre la probabilidad de que un proceso combinado tenga éxito. Los defensores de los procesos constituyentes como herramientas para la construcción de la paz asumen la compatibilidad de los dos procesos pero, pasando por alto la naturaleza perversa del problema, no examinan si sus objetivos son complementarios, si es probable que entren en conflicto o el impacto que las diferentes necesidades y objetivos de los dos procesos podrían tener en el éxito de la redacción de la constitución y establecimiento de la paz. Dicho de otra forma, no valoran que, en un sistema tan complejo y que muta ante estímulos exteriores, es imposible aislar los efectos combinados que puede desencadenar este tipo de actuaciones. El objetivo obvio y más importante de la construcción de la paz es detener la violencia, lo que requiere establecer una seguridad física inmediata, estabilizar una situación volátil, generar confianza entre los grupos enfrentados y negociar un consenso sobre cómo lograr un orden social pacífico. La culmi-

⁴⁸⁴ Los objetivos de la construcción de la paz son "consolidar la paz a corto plazo y, a largo plazo, aumentar la probabilidad de que los conflictos futuros se resuelvan sin violencia." (GUNDEL (2002). "Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies". *Journal of Refugee Studies*. Vol 15, Issue 3, Sep. 2002. pp. 45 y ss. <https://academic.oup.com/jrs/issue/15/3>).

⁴⁸⁵ CALL, C. T. y COUSENS, E. M. "Ending Wars and Building Peace". *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 1 (February 2008), pp. 1-21. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf.

⁴⁸⁶ GHAI, Y. *Toward Inclusive and Participatory Constitution Making*, Presentation at The Constitution Reform Process: Comparative Perspectives. Kathmandu, Aug. 3-5, 2004. Transcripción disponible en: <http://www.idea.int/news/upload/Nepal%20-%20workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf>

nación del proceso es un tratado de paz. Un tratado de paz que puede adoptar formas diferentes, incluida la de una constitución⁴⁸⁷.

1.2. La difícil armonización de los procesos de paz y los constituyentes

Conceptualmente, la construcción de la paz y la redacción de la constitución tienen objetivos diferentes. La construcción de la paz se centra en detener la violencia, mientras que la redacción de la constitución lo hace en establecer un Estado ordenado y funcional, siendo su finalidad el desarrollo de un documento que cree las bases del Estado al definir un marco para la gobernanza. Las constituciones son generalmente prospectivas, anticipando las necesidades y los deseos a largo plazo a la vez que definen un modelo de gobierno y de relaciones con los ciudadanos, creando seguridad y estabilidad. También reflejan valores, normas e identidades nacionales. Así, “La vocación de la ley o de la constitución no es estabilizar el orden social y formar un consenso político. Más bien, una constitución es el resultado final, un documento codificado del consenso social y político”⁴⁸⁸. Los tratados de paz reflejan los cambios y compromisos inmediatos necesarios para poner fin al conflicto violento, mientras que las constituciones codifican un consenso existente sobre la identidad y los valores nacionales y sobre cómo la sociedad desea ser gobernada, anticipando futuras amenazas a las relaciones pacíficas.

Ante esta disparidad, cabe preguntarse si es posible armonizar estos objetivos tan diferentes. Quienes responden afirmativamente a esta cuestión argumentan que el uso de los procesos constituyentes como herramientas para el establecimiento de la paz ha creado un nuevo tipo de constitución: la constitución de transición, que adapta los roles y funciones clásicas de las constituciones para responder a las necesidades de paz de las sociedades en situación de conflicto o post-conflicto⁴⁸⁹. Autores como Ludsín dudan de la posibilidad de ligar ambos procesos, precisamente por la imposibilidad de armonizar sus objetivos y clasifica las tensiones que produce este intento armonizador en cuatro categorías generales: (1) Tensiones derivadas de la secuencia del proceso; (2) Tensiones

⁴⁸⁷ La forma que adopta un tratado de paz es particularmente relevante a la hora de determinar su carácter vinculante (BELL, *op. cit.*). Independientemente de la forma, se espera que un tratado de paz declare un alto el fuego, establezca un proceso para desmovilizar y desarmar a las partes beligerantes y diseñe los procesos para una transición a la resolución pacífica de conflictos. Algunos tratados de paz también incluyen amplias disposiciones sobre instituciones políticas y jurídicas nuevas o renovadas y sobre mecanismos de justicia transicional. Si bien estos acuerdos más amplios reflejan objetivos de construcción de paz, poner fin a la violencia de inmediato sigue siendo el objetivo principal del tratado de paz (LUDSÍN, *loc. cit.* p. 245).

⁴⁸⁸ YEH, J. y CHANG, W., *From Origin to Delta: Changing Landscape of Modern Constitutionalism*. Bepress. Legal Series, Working Paper No. 1815, 2006. <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=8667&context=expresso>. Citado por LUDSÍN, *loc. cit.* p. 246

⁴⁸⁹ Las constituciones de transición sirven tanto para el establecimiento de la paz como para los objetivos tradicionales de las constituciones. Supone una oportunidad para reflexionar sobre el pasado para crear un nuevo futuro y, al hacerlo, resuelve las causas del conflicto (SAMUELS, *op. cit.*). También se espera que la constitución provoque un cambio político mediante la creación de instituciones estables y establezca las bases para un Estado de Derecho que podría legitimar al gobierno. Lo más importante, tal vez, es que la constitución, como tratado de paz, podría verse como un contrato social para mantener la paz (BELL, *op. cit.*). Dado que las partes beligerantes generalmente participan como redactores de la constitución, su apoyo podría considerarse como un acuerdo de utilizar los mecanismos pacíficos de resolución de disputas recogidos en la carta magna, en lugar de recurrir a la violencia cuando surgen conflictos (LUDSÍN, *loc. cit.* p. 247).

temporales; (3) Tensiones entre objetivos a corto y largo plazo; y (4) Tensiones por la participación en la redacción de la constitución.

A) Tensiones derivadas de la secuencia del proceso. La primera cuestión a resolver es si la paz debe preceder a la constitución o ésta a la paz. En teoría, la redacción de una constitución debería producirse tras un acuerdo de cese de hostilidades, pero no siempre ocurre así. De hecho, en ocasiones el proceso constituyente es parte del proceso de construcción de la paz. Cuando es así, se crea un dilema: sin constitución no puede haber paz, pero sin lograr la paz la constitución resulta un instrumento vacío⁴⁹⁰. La violencia supone un obstáculo para el desarrollo de una constitución exitosa y, por lo tanto, para un tratado de paz exitoso. El primer obstáculo, quizás el más peligroso, es que la continuación de la violencia puede suponer simplemente un rechazo al proceso de paz. Ligar el proceso constituyente y la consecución de la paz puede llevar a las partes a instrumentalizar la violencia para conseguir una constitución acorde con sus intereses, dificultando así la consecución tanto de los objetivos de paz, como los constitucionales. Desde una perspectiva más prosaica, la ausencia de seguridad dificulta la participación en el proceso. Las experiencias en Irak y Afganistán ilustran que la paz es una condición previa para redactar una constitución que establezca una base estable y legítima para el Estado. El uso del proceso constituyente como herramienta para la construcción de la paz revierte este orden, buscando con la aprobación de una nueva constitución, un proyecto que es en esencia a largo plazo, el éxito a corto plazo del establecimiento de la paz. La secuencia inherente destruye cualquier suposición de la compatibilidad⁴⁹¹.

En los procesos de paz que siguen a conflictos con un fuerte componente identitario, la redacción de la constitución durante el conflicto genera una segunda tensión secuencial respecto al desarrollo de una identidad nacional. Para que una constitución logre tanto los objetivos pacificadores como los constitucionales, los ciudadanos deben poder agruparse bajo una identidad nacional que los represente como ciudadanos y como comunidad política. La tensión inherente surge porque la redacción de una constitución presupone una identidad nacional unificada, pero la redacción de la constitución como una herramienta para el establecimiento de la paz espera que la constitución construya esa identidad nacional. Lograr una identidad unificada es extremadamente improbable cuando las divisiones sectarias o grupales han degenerado en violencia y "es poco probable que las personas puedan pensar en términos no étnicos o incluso interétnicos cuando solo recientemente la etnia pudo haber sido una cuestión de vida o muerte"⁴⁹². El riesgo de redactar la constitución antes de forjar una identidad nacional es que la

⁴⁹⁰ LUDSIN, *loc. cit.* p. 254.

⁴⁹¹ El proceso constituyente seguido por Irak tras la caída de Saddam Hussein, mientras se mantenía activa la insurgencia suní, es un buen ejemplo del fracaso de un proceso de estas características en el marco de un conflicto abierto. Lakhdar Brahimi, ex asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas que supervisó el Irak posterior al conflicto, atribuye este resultado en parte a la imposibilidad de lograr un alto el fuego previo a la redacción de la constitución: "[Debe] entenderse que una constitución no se puede integrar demasiado pronto en el proceso: las personas que salen de un conflicto apenas son capaces de construir el consenso nacional requerido para la redacción exitosa de una constitución. Más aún si, como fue el caso con Irak, el conflicto sigue en pie." (BRAHIMI, *op. cit.*). También el caso afgano parece confirmar la tesis de la necesidad de la paz como requisito previo al proceso constituyente.

⁴⁹² SCHOLDAN, B. "Democratisation and Electoral Engineering in Post-Ethnic Conflict Societies". *Journal of the European Institute for Communication and Culture*, Volume 7, 2000 - Issue 1. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13183222.2000.11008733>.

amenaza de reanudación del conflicto permanece hasta que la nueva identidad se consolide⁴⁹³.

B) Tensiones temporales. Una segunda categoría de tensiones derivadas de la utilización del proceso constituyente como herramienta para la construcción de la paz resulta de la necesidad de plazos diferentes para lograr la paz y para negociar y redactar una constitución. Detener la violencia es una necesidad inmediata, mientras que la redacción de la constitución es un proceso a más largo plazo que precisa de tiempo para alcanzar los consensos necesarios, para darles forma y para aprobarlos. La presión derivada de la necesidad de aprobar el texto constitucional para acabar con la violencia puede presionar a los redactores para que trabajen rápidamente dificultando la valoración del impacto de sus decisiones y el alcance del consenso necesario⁴⁹⁴. Frenar la violencia siempre tendrá prioridad sobre una necesidad menos imperiosa de reflexión sobre las disposiciones constitucionales, por lo que es presumible que la presión para que se acelere el proceso constituyente sea difícil de evitar. Pero un proceso apresurado debilita las posibilidades de poner fin a la violencia, establecer una identidad unificada y crear una constitución que satisfaga las necesidades e intereses actuales y futuros de la población.

C) Tensiones entre objetivos a corto y largo plazo. Una de las limitaciones más grandes para confiar en la redacción de la constitución como herramienta para la construcción de la paz es la tensión que crea entre el objetivo a corto plazo de detener inmediatamente la violencia y los objetivos a largo plazo propios de las constituciones. Para lograr el cese de la violencia, generalmente se necesita reaccionar crisis a crisis, resolviendo problemas inmediatos. Estas soluciones de gestión de crisis pueden limitar las opciones abiertas a los negociadores para abordar las necesidades u objetivos nacionales a largo plazo. El conflicto también puede limitar la agenda constitucional, ya que los temas subyacentes del conflicto recibirán máxima atención⁴⁹⁵. Estos problemas pueden ser los más importantes para resolver el conflicto, pero pueden no abordar asuntos vitales relacionados con el establecimiento de un Estado viable. La urgencia por alcanzar la paz puede también hacer olvidar que las necesidades nacionales probablemente cambien una vez que llegue esta⁴⁹⁶. La tensión entre las metas y necesidades a largo y corto plazo es particularmente problemática para los grupos no violentos a quienes se les pide que dejen de lado sus derechos y preocupaciones a favor de un documento que pueda servir como tratado de paz. Por ejemplo, no es raro que las mujeres se vean obligadas a dejar de lado sus demandas de igualdad en aras de otros objetivos que se consideran más importantes, como garantizar un equilibrio étnico o poner fin a un conflicto.

⁴⁹³ Líbano es un buen ejemplo de las limitaciones de una constitución redactada sin superar las identidades étnicas y religiosas.

⁴⁹⁴ El caso iraquí resulta paradigmático: la urgencia que EEUU impuso al proceso de redacción de la constitución hizo que sólo se pudiera incorporar a representantes sunitas cuando el texto ya estaba prácticamente cerrado por chiitas y kurdos. Los sunitas pudieron incluir pocas modificaciones a lo previamente acordado. No es de extrañar que cuando se sometió a referéndum el texto resultante fuera abrumadoramente rechazado en las zonas sunitas, con lo que la contribución de la nueva constitución a la construcción de la paz fue prácticamente nula (LUDSIN, *loc. cit.* p. 268).

⁴⁹⁵ GHAI, *op. cit.*

⁴⁹⁶ LUDSIN, *loc. cit.* p. 271.

D) Tensiones por la participación en la redacción de la constitución. Es difícil sobrestimar la importancia que el propio proceso de redacción tiene para que una constitución reciba el apoyo popular. Un proceso defectuoso puede conducir a una falta de fe en la constitución y de confianza en las instituciones que crea, socavando todos los objetivos perseguidos con su promulgación. El proceso es aún más importante en situaciones de conflicto, en los que puede contribuir a construir la paz o conducir a una mayor polarización y violencia⁴⁹⁷. En efecto, "Las cuestiones de procedimiento ayudan a decidir quién tiene la oportunidad de hablar, la variedad de intereses de la comunidad que se tienen en cuenta, los sentimientos de confianza e inclusión, el equilibrio entre la persuasión y la soberbia y la disposición a comprometerse"⁴⁹⁸. Probablemente, el elemento más importante del proceso para determinar si una población y las partes beligerantes aceptarán la redacción de la constitución como una herramienta para el establecimiento de la paz es la inclusión. La inclusión es particularmente sensible en conflictos que involucran identidad porque la fuente subyacente del conflicto suele ser, en gran parte, el sentimiento de exclusión de un grupo minoritario⁴⁹⁹.

Idealmente, los redactores de la constitución deben representar a todos los segmentos y grupos dentro de la sociedad, para asegurar que sus intereses son tenidos en cuenta y discutidos durante la etapa de redacción. Pero, en las negociaciones para poner fin al conflicto, la participación suele limitarse a los representantes de las partes en conflicto⁵⁰⁰. Ligar construcción de la paz y proceso constituyente puede fácilmente conducir a que en el proceso constituyente no se observe la necesaria representación social, que-

⁴⁹⁷ LUDSIN, *loc. cit.*, p. 275.

⁴⁹⁸ WIDNER, *op. cit.*, p. 1. Si una parte o la totalidad de la población considera ilegítimo el proceso, es poco probable que la constitución logre la paz o incluso que se llegue a concluir la redacción de la constitución (LUDSIN, *loc. cit.*, p.275).

⁴⁹⁹ Un estudio de doce procesos constituyentes vino a demostrar que "[una] constitución no representativa o impuesta crea o agrava disidencias y tensiones políticas, mientras que un proceso representativo proporciona un foro para la negociación de soluciones a los problemas que condujeron a violencia o para una transición negociada de un régimen autoritario." (SAMUELS, *op. cit.* p. 29). Además, la exclusión de cualquier grupo podría desencadenar una nueva violencia que involucre a diferentes partes.

⁵⁰⁰ Valga como ejemplo lo sucedido en Afganistán durante la *Loya Yirga* Constitucional, cuando el comandante *muyahidín* Sayyaf exigió que se incluyera el término *Islámica* en la denominación de la nueva República Afgana, imponiendo que se adoptara esta decisión inmediatamente y por aclamación. Nadie se atrevió a objetar y la moción fue aprobada por aclamación (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 84).

dando el proceso en manos de los líderes de los grupos armados enfrentados, ya que son los necesarios para lograr un alto el fuego⁵⁰¹.

Que sean los combatientes quienes redacten el texto constitucional puede dañar tanto la sustancia como la legitimidad de la constitución, sin disminuir necesariamente el riesgo de violencia. Aparte de su probable falta de preparación, es probable que se centren en los beneficios políticos a corto plazo que hacen que valga la pena abandonar la lucha, en lugar de las necesidades políticas a largo plazo de un Estado funcional, efectivo y representativo. Además, dejar el proceso constituyente en manos de los grupos enfrentados supone correr el riesgo de prestar más atención a los grupos más radicales frente a los más moderados, mientras que la amenaza de retomar la violencia puede permitirles obtener concesiones injustas. Por último, las ventajas que supone el respaldo armado pueden llevar a que nuevos grupos se incorporen al conflicto armado o amenacen con hacerlo para asegurar una voz en el proceso⁵⁰².

La legitimidad de la constitución se ve afectada negativamente cuando entre sus redactores ocupan un puesto destacado las facciones armadas enfrentadas, que pueden ser vistas como poco representativas o, incluso, criminales. Es probable que la población sienta que el proceso constituyente y la propia constitución protegen los intereses de los grupos armados y los recompensa por su violencia dándoles una representación excesiva a costa de los ciudadanos no afiliados a grupos armados⁵⁰³.

Garantizar la participación pública en el proceso también es particularmente difícil durante un conflicto. Esta participación es necesaria para un proceso verdaderamente representativo y es crucial para garantizar la legitimidad de la constitución. La falta de seguridad puede hacer que sea imposible para el público participar en discusiones o expresar sus preocupaciones. La falta de seguridad implica restricciones a los movimientos por el peligro que pueden suponer los traslados, así como amenazas específicas para cualquiera que se exprese en contra de los intereses de los grupos armados. Estas restricciones a la participación pueden afectar gravemente a la participación popular y, por tanto, a la legitimidad de la nueva constitución.

⁵⁰¹ BOBST CENTER FOR PEACE & JUSTICE. *Workshop on Constitution Building Processes*, Princeton University, May 17–20, 2007, Princeton University. p. 30. <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/uploads/2015/04/Workshop-Report-Constitution-Building-Processes.pdf>. En el caso afgano, estas dudas ya fueron planteadas, mucho antes de iniciarse el proceso constituyente, en la carta que, en 1992, escribió Abdul HAQ, líder *muyahidín*, pastún y anti-talibán, al presidente Carter: "A día de hoy es imposible celebrar elecciones, por lo que propongo recuperar el sistema tradicional... ayudando a crear partidos políticos, EEUU y otras naciones están creando grupos fundamentalistas que están, de hecho, casi fuera de control. Volviendo nuestras tradiciones, los afganos tenemos una oportunidad de superar esas ideología peligrosas y restaurar la paz y la seguridad". Haq, asesinado poco después del 11-S, temía que un sistema democrático, basado en elecciones libres, condujera al poder a los grupos fundamentalistas que se habían hecho fuertes en la guerra contra los talibán. Este temor se fundamentaba en el hecho objetivo de que estos grupos eran los únicos organizados, financiados e implantados como para hacer frente a un proceso electoral. De la misma forma, un proceso participativo de elaboración de la constitución podría dar alas a esos mismos grupos, que podrían así comprometer cualquier tipo de reforma (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 84).

⁵⁰² BOBST CENTER FOR PEACE & JUSTICE, *op. cit.* p. 25.

⁵⁰³ Los grupos con mayor riesgo de exclusión son las mujeres, los grupos no violentos y los grupos tradicionalmente impotentes. Los grupos no violentos suelen verse excluidos de las negociaciones. Es probable que estos grupos sientan que se les impone reglas en lugar de representar sus intereses, lo que resulta en el fracaso de los objetivos de la redacción de la constitución (LUDSIN, *loc. cit.* p. 279).

1.3. Gradualismo frente a secuenciación

Esta realidad tiene consecuencias inmediatas a la hora de articular el apoyo internacional a la reconstrucción post-conflicto. Ante el conflicto entre democracia y paz se hace necesario optar entre *secuenciar* paz y democracia, priorizando la primera, o buscar un enfoque *gradualista* que integre ambos conceptos de forma simultánea. Los defensores de la estrategia de *secuenciación* anteponen la necesidad de evitar un rebrote de la violencia, aunque sea a costa de posponer determinados avances democráticos, argumentando que la confrontación democrática (y sus garantías institucionales) puede entorpecer el establecimiento de la paz en una sociedad desgarrada por la guerra. Permitir que nuevos actores entren en la escena política desafía a las élites dominantes, que podrían optar por el recurso a la violencia para defender su estatus. Para evitarlo, la estrategia de priorización propone que la democratización se posponga hasta que el Estado se haya fortalecido lo suficiente como para mantener la paz y el orden, es decir, hasta que se establezca un marco institucional adecuado⁵⁰⁴. De acuerdo con este enfoque, los actores externos deberían preocuparse principalmente por garantizar un entorno estable para evitar que las luchas de poder inherentes a la competencia democrática desencadenen una reactivación de la violencia⁵⁰⁵.

Carothers, por su parte, sostiene que no sólo las democracias consolidadas contribuyen al mantenimiento de la paz. Las democracias emergentes, en la medida en que van dotándose de instituciones e implantando un efectivo Estado de Derecho, refuerzan su capacidad para enfrentarse a los desafíos de los grupos que puedan oponerse al proceso de democratización. Por ello, aconseja impulsar desde el inicio el desarrollo de procesos de competencia y elección política justos y abiertos, ya que son el elemento central de la democratización, aunque este desarrollo deba abordarse de forma iterativa y acumulativa, adaptada al contexto específico. El gradualismo implica adoptar pasos progresivos pero definidos hacia una competencia política abierta mientras, simultáneamente, se aborda la construcción del Estado. El debate no reside en dirimir si los países están listos para la democracia, sino en reducir el riesgo de inestabilidad durante el proceso de democratización. De acuerdo con el enfoque gradualista, los actores externos deberían brindar apoyo simultáneo a la paz y a la democratización⁵⁰⁶. En realidad, se trata de un reconocimiento *de facto* de que, ante un *problema perverso* no hay una solución única, sino una gradación de posibles respuestas, entre las cuales debe seleccionarse la más favorable a los objetivos perseguidos. Este problema no admite una respuesta categóricamente

⁵⁰⁴ REILLY, *op. cit.* p. 161

⁵⁰⁵ La dificultad a la hora de identificar las causas de un conflicto explica que diferentes actores tengan puntos de vista enfrentados a la hora de decidir sobre qué aspectos actuar para reducir el riesgo de conflicto. Estas diferentes perspectivas han conducido a que cada país haya priorizado un aspecto de las acciones necesarias para la estabilización postconflicto: El Reino Unido se ha centrado en el sector militar y de seguridad, priorizando la paz sobre la democratización. EEUU comenzó con un fuerte interés en la democratización y la recuperación económica, pero sus experiencias en Afganistán e Irak han hecho que vuelva a centrar la atención en la estabilización. Japón tiende a centrarse en la reconstrucción general posterior al conflicto, mientras que Francia y Alemania han centrado su atención en la estabilización inmediata posterior al conflicto y la promoción de la democracia y la reconstrucción económica a largo plazo (BARNETT et al, *op. cit.* pp. 45 y ss).

⁵⁰⁶ CAROTHERS, T. "The "sequencing" fallacy. How democracies emerge". *Journal of democracy*. January 2007, Volume 18, Number 1. p. 25. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-democracies-emerge-the-sequencing-fallacy/>

ca, como podría ser: priorizar en todo caso la consolidación de la paz, sacrificando temporalmente en este empeño los avances democráticos cuando sea necesario. Ni esta respuesta, ni la contraria, son capaces de abarcar toda la complejidad del problema.

Con las limitaciones que imponen a la valoración de resultados los *sistemas adaptativos complejos*, las coyunturas críticas constituyen una herramienta analítica adecuada para valorar el impacto y extraer inferencias causales dentro de un proceso político. Estas coyunturas pueden tener un resultado positivo (por ejemplo, elecciones libres, justas e indiscutibles) o negativo (por ejemplo, el fracaso de un proyecto de reforma importante). Pero su característica determinante es que, dependiendo de las actuaciones adoptadas, pueden evolucionar hacia resultados significativamente diferentes. Dicho de otra forma, lo que caracteriza a las coyunturas críticas es que son situaciones en las que las decisiones sobre el modo de actuar condicionan la evolución general. Definida la paz como la ausencia de violencia, un momento crítico contribuye a la paz si su resultado implica una mejoría con respecto a la situación anterior. El efecto puede ser inmediato, al contener la violencia o prevenir un rebrote, o indirecto, al reducir las fuentes de conflicto. Afecta negativamente a la paz si su resultado contribuye a un nuevo estallido de violencia, al rearme de grupos o a la aparición de nuevas causas de conflicto. Se considera que el apoyo internacional ha sido eficaz en la promoción de la paz si ha sido instrumental para lograr un resultado de la coyuntura crítica que mejoró la paz. El enfoque en las coyunturas críticas se basa en la premisa de que el papel protagonista en los procesos de paz y democratización reside en los actores e instituciones locales, siendo limitada la capacidad de los actores externos para influir en estos procesos. Sin embargo, los estudios existentes indican que los actores externos pueden tener un impacto importante al apoyar a las instituciones y actores nacionales en sus esfuerzos por estimular el cambio democrático y fomentar la paz⁵⁰⁷.

Un enfoque gradualista apunta a fomentar simultáneamente la paz y la democracia. Implementar una estrategia de priorización, a su vez, significa subordinar la democracia al objetivo de la paz. Esto puede implicar aceptar mermas significativas en la calidad democrática, como pasar por alto el fraude electoral, siempre y cuando no perturbe la paz. Los esfuerzos están significativamente más enfocados en el proceso de construcción de la paz que en el de la democratización. Ambas estrategias apuntan a fomentar la paz, pero inciden en objetivos diferentes. El enfoque gradualista acepta posibles consecuencias negativas para la paz causadas por la promoción de la democracia. La estrategia de priorización se abstiene de fomentar la democracia para evitar tales efectos perjudiciales, aceptando a su vez los efectos perjudiciales sobre la competencia política, las garantías institucionales o ambos. En su estudio, Mross concluye que, incluso en situaciones altamente inestables, el apoyo simultáneo a la paz y la democracia no supone necesariamente incrementar el riesgo. Por el contrario, entiende que el enfoque gradual tiene potencial para fortalecer la paz, mientras que la estrategia de priorización no sólo puede

⁵⁰⁷ MROSS, *loc. cit.* pp. 196 y 197

fracasar sino que puede ser contraproducente por consolidar amenazas latentes o presentes⁵⁰⁸.

Emplear el proceso constituyente como herramienta para la construcción de la paz, sin estabilizar y asegurar previamente el Estado, puede provocar el fracaso del proceso de redacción de la constitución y renovar o aumentar la violencia. Sin embargo, la naturaleza de muchos conflictos exige algún tipo de cambio constitucional para garantizar la paz, lo que hace imposible obviarla como herramienta de paz. En estas circunstancias, la opción más razonable puede consistir en un proceso constitucional interino que redacte una constitución provisional antes de completar una constitución definitiva⁵⁰⁹.

Una constitución de transición supone una oportunidad para abordar las necesidades inmediatas de establecimiento de la paz sin comprometer los objetivos constitucionales, lo que permite resolver muchas de las tensiones inherentes creadas cuando se fusionan la construcción de la paz y la redacción de la constitución. Las partes beligerantes pueden negociar una constitución provisional que puede actuar como como tratado de paz inmediato y servir al mismo tiempo para gobernar el Estado durante un período de transición. La constitución provisional puede garantizar los cambios inmediatos necesarios para un alto el fuego sin precipitarse en un proceso de redacción definitivo y sacrificar los objetivos constitucionales a largo plazo⁵¹⁰.

1.4. El modelo afgano

La hoja de ruta acordada en Bonn tras la caída de los talibán optó por dar prioridad a la redacción de una nueva constitución, aunque el conflicto armado, las luchas sectarias y el poder de los señores de la guerra se mantuvieran intactos⁵¹¹, y sin optar por una constitución transitoria, sino una llamada a perdurar en el tiempo. El proceso constituyente así iniciado, puede definirse como gradualista, aunque con matices. Si bien es verdad que se optó por aplicar inmediatamente la constitución de 1964, por convocar elecciones parlamentarias y presidenciales libres y por redactar una constitución democrática, reconociendo a todos los afganos los derechos políticos y sociales básicos, también es cierto que se decidió no exigir responsabilidades por los crímenes de guerra perpetrados durante la reciente guerra civil, que incluso se permitió a los responsables de los mismos participar en el proceso político y ocupar cargos de poder y que, desde un principio, se cedió ante los grupos más conservadores en aspectos formales (como la denomi-

⁵⁰⁸ La elección de priorizar la paz impidió que los donantes aprovecharan las oportunidades para facilitar los logros democráticos factibles, como en el contexto de las elecciones de Burundi 2010. Más bien, aceptaron reveses al proceso de democratización. La represión y la monopolización del poder causaron violaciones de los derechos civiles y políticos, lo que tuvo repercusiones negativas para la paz (MROSS, *loc. cit.* p. 206).

⁵⁰⁹ LUDSIN, *loc. cit.* p. 286.

⁵¹⁰ BELL, Christine, *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*. The American Journal of International Law. Vol. 100, No. 2 (Apr., 2006), pp. 373-412, p. 15. https://www.researchgate.net/publication/228149440_Peace_Agreements_Their_Nature_and_Legal_Status

⁵¹¹ El regreso al país en julio de 2018 del ex-vicepresidente Abdul Rashid Dostum, uno de los más notorios seres de la guerra, después de un año de auto-exilio en Turquía evidencia tanto la debilidad del gobierno frente a estas figuras poderosas, como su intento de aliviar las tensiones en las zonas del norte de Afganistán, donde el general Dostum todavía cuenta con un gran apoyo entre los uzbekos, mayoritarios en amplias zonas de del norte afgano (YAWAR ADILI, *op. cit.*).

nación del país: República Islámica⁵¹²) y, sobre todo, en aspectos materiales. De esta forma, derechos legales como el de igualdad de la mujer, perfectamente recogidos en la nueva normativa, raramente han sido respetados en la práctica. La experiencia afgana parece confirmar la tesis de Mross. De hecho, los análisis que desde el mundo académico y político se han hecho al proceso iniciado en Bonn, por lo general no critican el intento inmediato de democratización; las críticas se dirigen, más bien, a aquellos supuestos en los que se ha sacrificado el proceso de democratización en aras de una pretendida estabilidad⁵¹³.

La derrota de los talibán en 2001 brindó la oportunidad de abordar finalmente los crímenes del pasado y buscar justicia poniendo fin a la impunidad y estableciendo la regla de la responsabilidad. La expectativa de que la justicia, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos serían una consecuencia derivada de la transición afgana de la guerra a la paz se vio impulsada por las graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos sufridas bajo el régimen talibán. Sin embargo, la opción del Gobierno afgano por garantizar la impunidad para los líderes muyahidines acusados de crímenes de guerra ha obstaculizado el avance del Estado de Derecho y los Derechos Humanos y afecta negativamente el camino de las reformas en Afganistán⁵¹⁴. La Ley de Amnistía, Reconciliación Nacional y Estabilidad, comúnmente conocida como la *Ley de Amnistía*, afecta el desarrollo de los Derechos Humanos y socava uno de los principios universales fundamentales del Estado de Derecho, a saber, que el gobierno y sus funcionarios y agentes, así como los individuos y las entidades privadas, son responsables ante la ley. Cuando se compromete la justicia, se puede alentar a los titulares del poder a

⁵¹² MORGAN EDWARDS, *op. cit.* p. 32.

⁵¹³ Sobre el papel de los señores de la guerra en el proceso de estabilización de Afganistán: MUKHOPADHAY, D. *Warlords As Bureaucrats: The Afghan Experience*. Carnegie Papers. Middle East Program. Número 101. Agosto 2009. https://carnegieendowment.org/files/warlords_as_bureaucrats.pdf. En palabras de Rubin, refiriéndose a la decisión tácita de no perseguir los crímenes de guerra previos a 2001: "¿Por qué hay un consenso tan claro en ser cautelosos? A veces la gente lo justifica diciendo que no se debe desestabilizar el nuevo orden. Otros alegan que no se debe estabilizar un orden injusto. La dificultad radica en el resultado: unos quieren un orden más justo, pero desestabilizar el nuevo orden supone asumir el riesgo de regresar al desorden injusto del cual Afganistán acaba apenas de salir." (RUBIN (2003), *op. cit.* pp. 567-581).

⁵¹⁴ El acuerdo de paz con Hekmatyar, un señor de la guerra conocido como el Carnicero de Kabul, demuestra la incapacidad del gobierno a la hora de mostrarle al pueblo afgano que los conceptos de Derechos Humanos y estado de derecho están interrelacionados. Actor destacado en la guerra civil de la década de 1990, se le otorgó la amnistía en 2016 a cambio del cese de actividades contra el gobierno. El acuerdo de paz con Hekmatyar se relaciona con el debate entre paz y justicia, que ya se planteó en Bonn y culminó en 2007 con la amnistía general para los acusados de crímenes de guerra (SEVASTIK, *op. cit.*). La decisión de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) de investigar la situación en Afganistán puede suponer un avance en la exigencia de responsabilidades por los crímenes cometidos en el pasado (Aviso Público del Fiscal de la CPI, 20 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=171120-otp-stat-afgh>). Afganistán ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional en febrero de 2003 y, por lo tanto, cae bajo la jurisdicción de la CPI. En noviembre de 2017, el Fiscal de la CPI solicitó la autorización de las Salas de Cuestiones Preliminares para proceder a una investigación en Afganistán que abarcara un período desde julio de 2002. Por lo tanto, algunos de los peores autores de abusos contra los Derechos Humanos, durante el período comprendido entre 1978 y 2001, quedarían fuera de su alcance. La investigación de la CPI también puede retrasarse por las negociaciones de paz entre EEUU y los talibanes, y uno de los objetivos de las negociaciones puede ser tratar una vez más con impunidad, como se trató en el reciente caso de Hekmatyar (SEVASTIK, *op. cit.*).

continuar violando la ley, sabiendo que no serán responsables de sus acciones y que las víctimas tendrán poca fe en el sistema de justicia⁵¹⁵.

⁵¹⁵ WANG, *loc. cit.*

2. LA REFORMA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA

2.1. Estrategia y condicionantes

En última instancia, el establecimiento del Estado de Derecho constituye un intento de poner orden en las sociedades; *sistemas adaptativos complejos* que se resisten por su propia naturaleza a la *domesticación*. Las normas jurídicas, al regular aspectos concretos de las relaciones sociales, abordan en muchos casos Problemas Perversos, lo que quiere decir no solo que sean difíciles de solucionar, sino que, además, las soluciones aplicadas a cada uno de ellos producen efectos no buscados en otros ámbitos y en el sistema en su conjunto. Son estas cualidades de complejidad y adaptabilidad de las sociedades las que hacen imposible hablar de *la solución* cuando se aborda la regulación legislativa de los problemas sociales. La incertidumbre ante los efectos reales de las normas sobre los problemas abordados, sobre otros conexos y sobre el sistema en su conjunto hacen prácticamente imposible llegar a un acuerdo sobre la idoneidad o in-idoneidad de las reformas legales adoptadas para afrontar situaciones como la que encaraba Afganistán en 2001, o sobre las que deberían haberse adoptado en su lugar.

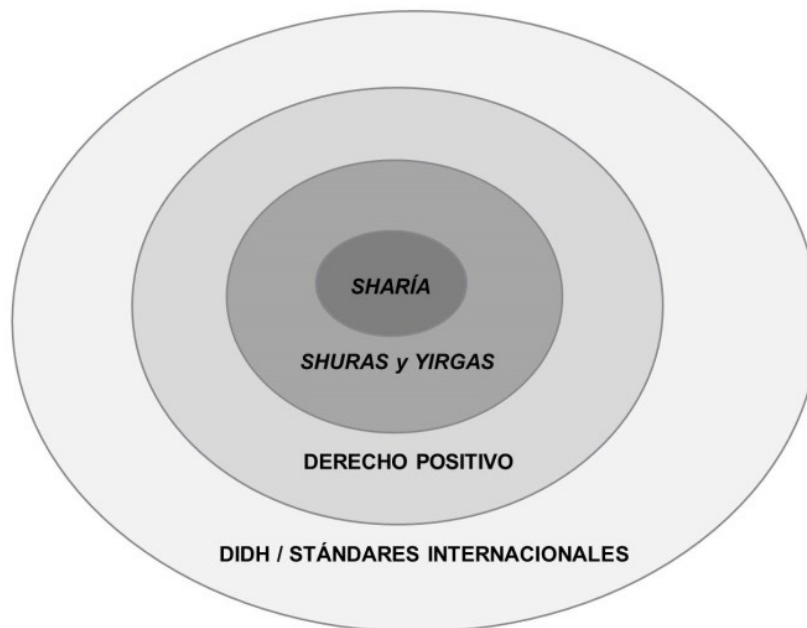
De entre todas las reformas que conlleva la instauración del Estado de Derecho, la del sistema judicial es posiblemente la más compleja por constituir un problema particularmente perverso y con relaciones muy estrechas con la práctica totalidad de los componentes de sistema que constituye un Estado. Cualquier actuación en el ámbito de la justicia puede tener efectos inmediatos en la seguridad de los individuos, en los equilibrios de poder, en la legitimidad de las instituciones, etc. Las reformas en este ámbito, especialmente en entornos tan volátiles como el afgano, deben abordarse con particular cautela ante las respuestas, difíciles de predecir, que pueden desencadenar cambios en todo el sistema. A lo largo de este capítulo se pondrá en evidencia que el retraso en reconocer esta característica del sistema de justicia afgano ha sido una de las causas del escaso éxito obtenido en este campo durante las primeras fases del proceso de estabilización y de las dificultades encontrada posteriormente a la hora de rectificar los errores cometidos.

En el caso afgano, la complejidad del sistema judicial se ve realzada por la disparidad de fuentes que lo alimentan. En 2001, se necesitaba un sistema que integrara los tres componentes tradicionales de la justicia afgana (*Sharía*, costumbre y ley formal) y los hiciera compatibles con los estándares internacionales, particularmente en el campo de los Derechos Humanos. Desde un punto de vista conceptual, el punto de partida era claro: el Estado debía recuperar el monopolio de la administración de justicia, como parte sustancial de su responsabilidad a la hora de garantizar el orden y la seguridad de sus ciudadanos, uno de los fundamentos del propio Estado. Esta premisa implicaba la restauración de un sistema judicial formal, que aplicara un código de leyes uniforme para todo el país. Los sistemas de justicia informales que, mal que bien, habían impartido justicia durante las últimas décadas, debían eliminarse y sustituirse por tribunales profesionales.

El Acuerdo de Bonn declaraba el propósito de “reconstruir el sistema judicial de acuerdo con los principios del Islam, los estándares internacionales, el imperio de la ley y las

tradiciones legales afganas”⁵¹⁶, teniendo en cuenta la necesidad de incorporar los mecanismos de justicia informal⁵¹⁷. De acuerdo con esa idea de reconstrucción, una de las primeras decisiones adoptada por la Administración Interina establecida en diciembre de 2001 fuera reinstaurar, de modo provisional, la Constitución de 1964 y las leyes de ella derivadas, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar el concepto internacionalmente reconocido de Derechos Humanos en todos los ámbitos judiciales⁵¹⁸.

En 2001, puede decirse que no existía en Afganistán un sistema judicial formal, lo que abonaba la idea de que la mejor solución era *resucitar* el sistema diseñado por la Constitución de 1964, vigente hasta el golpe de estado comunista de 1978. Paralelamente, se establecía la creación de una Comisión Judicial Independiente, integrada por juristas de prestigio, responsable de la reforma del sistema judicial, o más bien, de la creación de un sistema judicial *ex novo*. La tarea de implantar un sistema judicial efectivo era compleja y multidimensional. Afganistán necesitaba un sistema que integrara los tres componentes tradicionales de la justicia afgana (*sharía*, costumbre y ley formal) y los hiciera compatibles con los estándares internacionales, particularmente en el campo de los Derechos Humanos.



Posición relativa de las dimensiones clave del sistema de justicia post-talibán. Adaptado por el autor de Wardak. 2004.

⁵¹⁶ El problema consistiría en identificar la versión de la *Sharía* que pudiera satisfacer estas necesidades. (WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 326).

⁵¹⁷ PERITO, Robert M. *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Special Report. Washington, 2004, p. 4. <https://www.usip.org/sites/default/files/sr117.pdf>

⁵¹⁸ Decreto de Establecimiento de la Comisión Judicial de Afganistán, 2002. Hasta 2017 no se aprobó un nuevo Código Penal, manteniéndose vigente hasta entonces el aprobado al amparo de la Constitución de 1964.

Como queda reflejado en la figura, la *sharía* representa el corazón del sistema de justicia, e incluso diríamos del orden social⁵¹⁹. Tanto para la Constitución de 1964, como para la de 2004, la *sharía* sigue inspirando el derecho afgano en su conjunto. De acuerdo con la doctrina clásica, los distintos cuerpos legales aprobados por el Parlamento no son sino el medio para adaptar los preceptos de la *sharía* a las necesidades cotidianas. Según esta ficción, los tribunales formales, aunque apliquen códigos legales aprobados por el Parlamento, formalmente son tribunales islámicos. Este sistema, basado formalmente en los principios islámicos, es generalmente reconocido como legítimo por los afganos, pero no goza de plena confianza, porque se tiene la creencia de que los tribunales formales se alejan del derecho islámico cuando aplican la ley. Además, se considera que los empleados del sistema judicial son corruptos y trabajan sólo en su propio beneficio. Los responsables de la administración de justicia, por su parte, resaltan los desafíos que implica la aplicación de la ley islámica a los problemas actuales y su falta de flexibilidad, que obliga a los tribunales a aplicar leyes nacionales acordes con las necesidades de los tiempos; leyes que se califican como islámicas, pero no son estrictamente la *sharía*. La realidad es que, en el proceso de elaboración de normas, pesan más los criterios políticos que la adecuación a la *sharía*, por más que se insista en el carácter islámico de las normas⁵²⁰.

La versión popular de la *sharía*, entendida y asumida con naturalidad por los afganos, ha convivido tradicionalmente con el derecho consuetudinario, que ha ayudado a modularla al *estilo afgano*. Por ello, el Acuerdo de Bonn aconsejaba a la Comisión Judicial Independiente y a la ONU diseñar un sistema judicial acorde, entre otras cosas, con las tradiciones legales afganas. Esta formulación, muy ambigua, fue posteriormente concretada por UNAMA: “La cuestión de las tradiciones legales afganas se refiere a las costumbres, valores y sentido de la justicia aceptado y respetado por el pueblo de Afganistán. Justicia, en el fondo, es lo que la comunidad en conjunto acepta como justo y satisfactorio, no lo que los gobernantes consideran que debe ser”⁵²¹.

Para hacer posible el encaje de esta normativa religiosa con las necesidades del siglo XXI, se hizo necesario establecer un Consejo Nacional de Ulemas que reuniera a los más prestigiosos clérigos y eruditos, asesorados por expertos juristas afganos e interna-

⁵¹⁹ El término *Sharía* debe interpretarse como la versión no sectaria que constituye el núcleo de las creencias de la mayoría de los afganos y ha conformado su orden social y político

⁵²⁰ DEVLIN, *op. cit.* p. 8.

⁵²¹ WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 233.

cionales⁵²². Los decretos de este consejo deberían asegurar una interpretación moderada y acorde con la tradición afgana de la *sharía*. De hecho, estaba llamado a jugar un papel crucial a la hora de encontrar una definición de los Derechos Humanos aceptable desde la perspectiva de la tradición afgana, pero su incompetencia y su sesgo ultraconservador le ha impedido jugar este papel⁵²³.

Por último, la creciente integración de Afganistán en el orden internacional obligaba a acomodar su sistema legal a los estándares internacionales, particularmente en el campo de los Derechos Humanos. Armonizar el sistema tradicional afgano con las exigencias del Derecho Internacional es una tarea compleja que se relaciona con el denominado *choque de civilizaciones* y las tensiones entre el universalismo y el relativismo de los Derechos Humanos⁵²⁴.

2.2. Etapas del proceso

El esfuerzo por reformar el sector de la justicia iniciado en 2001 puede analizarse distinguiendo tres etapas diferenciadas. La primera, hasta 2006, se caracteriza por una falta de atención por parte de la comunidad internacional que inicialmente no dio a este asunto la relevancia que, según se demostró, merecía. La segunda etapa viene marcada por la aprobación en 2006 del *Afghanistan Compact*, que sí dedica atención a la reforma de la justicia, pero sin vincularlo con el proyecto general de estabilización, ni abordarlo de una forma integral. Sólo en la última fase, la acción internacional se centra en integrar la reforma del sector de la justicia en la estrategia general de estabilización y en abordarlo de forma global.

2.2.1. El esfuerzo inicial. 2001-2006

En 2001, la situación del sector de la justicia era particularmente grave. Hasta el punto de que puede decirse que no existía en Afganistán un sistema judicial formal. Ante la magnitud del problema y la necesidad de dar una solución transitoria hasta que se completara el proceso de implantación de un nuevo sistema, se decidió abordar la reforma

⁵²² El Consejo Nacional de Ulemas es el cuerpo religioso más importante en Afganistán. Fue establecido por el Presidente Karzai en 2003. La esperanza del Presidente, expresada en ese momento, era que el consejo, con sus 3.000 miembros pagados por el gobierno, le ayudaría a ganar apoyo político y legitimidad religiosa. Siguiendo una vieja tradición afgana, se trataba de poner a sueldo a la jerarquía religiosa para evitar que se constituyera en un grupo de oposición. Pero este plan inicial ha funcionado solo parcialmente. El consejo casi siempre respalda públicamente al gobierno, obteniendo a cambio acceso fácil al Presidente e influencia en sus decisiones. Sin embargo, cuando sus miembros regresan a sus provincias de origen, a menudo predicán un mensaje diferente y, a veces, atacan a la administración y sus patrocinadores occidentales, lo que en realidad ayuda a alimentar los sentimientos contra el gobierno. En otras ocasiones, han presionado al gobierno para evitar la aprobación de disposiciones consideradas como demasiado progresistas (OSMAN, B. *The Ulama Council: paid to win public minds – but do they?* Afghanistan Analysts Network. Noviembre, 2012. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-ulama-council-paid-to-win-public-minds-but-do-they/>).

⁵²³ WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 306.

⁵²⁴ Roldán Barbero llama la atención sobre cómo en los últimos 25 años, y sobre todo en el siglo actual, se han producido hechos que vienen a cuestionar la presunta universalidad de los derechos fundamentales. Entre otros factores, destaca cómo el multiculturalismo impone un relativismo a la concepción y protección de los Derechos Humanos (ROLDÁN BARBERO (2018-2). "La dignidad humana como Fundamento Universal de los Derechos Humanos" en *70º aniversario de la declaración universal de Derechos Humanos*. Coord. por Carol Proner, Héctor Olásolo Alonso, Carlos Villán Durán, Gisele Ricobom, Charlott Back, 2018, pp. 285-294. pp. 286-287. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6850296>).

del sistema judicial desde los mismos parámetros seguidos en otros ámbitos: reinstaurando el sistema diseñado por la Constitución de 1964. Paralelamente, se estableció la creación de una Comisión Judicial Independiente, integrada por juristas de prestigio, responsable de la reforma del sistema judicial⁵²⁵.

La comunidad internacional asumió que los líderes afganos prestarían atención a este aspecto tan crucial y destinarían el personal y los recursos necesarios, por lo que no se anticiparon problemas significativos en este campo, más allá de los derivados de la necesidad de fondos económicos, fundamentalmente para formación e infraestructuras. Esta suposición nacía de la idea de que se trataba de reinstaurar algo que había estado funcionando hasta hacía poco tiempo, ignorando tanto la situación real de la administración de justicia, como el peso que el clientelismo ha tenido tradicionalmente en la administración afgana y los problemas que la falta de seguridad iba a crear a la hora de implantar un sistema judicial efectivo. Los magros resultados obtenidos en este campo, causados en parte por estas causas, han generado, tanto entre los afganos, como en el seno de la comunidad internacional, una gran desconfianza sobre la voluntad y la capacidad del Estado afgano a la hora de administrar justicia. La incapacidad a la hora de administrar justicia ha creado una gran desconfianza entre los afganos y su gobierno, poniendo en peligro el proceso de reformas en su conjunto⁵²⁶.

Desde entonces, el esfuerzo realizado en el plano legislativo ha sido notable; también se han hecho avances notables en la formación de jueces, fiscales y abogados, en la construcción de infraestructuras, en el acceso efectivo a la justicia y en la coordinación entre los organismos implicados⁵²⁷. Pero, a pesar de ello, el sistema judicial afgano está muy lejos de haber conseguido sus objetivos, debido a una serie de problemas que tienden a hacerse crónicos: corrupción, incompetencia y, consecuencia de todo ello, falta de confianza por parte de los afganos⁵²⁸.

⁵²⁵ El panorama de la justicia era devastador: edificios destruidos, falta casi absoluta de registros, ausencia de jueces, fiscales y abogados formados, etc. Además, había una total desconexión entre los sistemas judicial, policial y penitenciario, exacerbado por el hecho de que la policía estaba dominada por la Alianza del Norte; o lo que es lo mismo, por los no-pastunes, más fieles a sus propias facciones de origen que a la Autoridad Provisional establecida por el Acuerdo de Bonn.

⁵²⁶ CARLSON, S. et al. *Promoting the Rule of Law in Peacebuilding*. The Hague Institute for Global Justice. 2013, p. 18. <https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/11/Promoting-Rule-of-Law-in-Peacebuilding.pdf>

⁵²⁷ Entre los avances más recientes: El 27 de diciembre de 2016, el Gobierno aprobó el Plan quinquenal de reforma del sector de la justicia y el sistema judicial del Afganistán. UNAMA 2018, *op. cit.* p. 29. El 22 de junio de 2017, el Consejo Superior del Estado de Derecho aprobó las reformas institucionales del Tribunal Supremo, la Fiscalía General, el Ministerio de Justicia y el Colegio Independiente de Abogados del Afganistán, armonizando sus planes de acción internos con los seis objetivos estratégicos generales del Plan Quinquenal (UNAMA, 2020. *Afghanistan's Fight against Corruption: Crucial for Peace and Prosperity*. p. 40. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_crucial_for_peace_and_prosperity_english.pdf).

⁵²⁸ En las zonas con fuerte presencia de la insurgencia, a ello hay que añadir la dificultad de cubrir los puestos de jueces y fiscales y la necesidad de construir auténticos búnkeres para las sedes judiciales, lo que supone un coste adicional notable. Una vez construida la sede judicial y cubiertos los puestos necesarios, será difícil convencer a la población de que afronte el riesgo que puede suponer acercarse a estas instalaciones, por la amenaza de represalias por parte de los insurgentes. Observaciones del autor durante sus estancias en Afganistán.

Por otra parte, siguiendo el ejemplo de todos los intentos de reforma anteriores, inicialmente se trató de liquidar el sistema tradicional de resolución de disputas y sustituirlo por un sistema judicial formal. La necesidad de fortalecer al gobierno de Kabul, unida a la evidencia de que en muchas zonas del país eran los talibán u otros grupos armados los que impartían de hecho este tipo de justicia, de modo muchas veces brutal, aconsejaron optar por esta vía. Esta opción, contraria a las recomendaciones de UNAMA, resultó irrealizable, por falta de capacidad del sistema formal, y contraproducente, por prescindir de un sistema aceptado y eficiente, como el tiempo pondría de manifiesto. Tanto la constitución como las instituciones judiciales han sido incapaces de integrar en el sistema formal las instituciones de justicia informales, criticadas por su supuesta parcialidad, sin reconocer su posible valor como herramienta para la solución de conflictos en aspectos como la propiedad de la tierra y otros conflictos de larga duración y con gran impacto en la vida de las comunidades⁵²⁹.

Durante los primeros años, la prioridad era la lucha contra *Al Qaida* y los talibán, lo que dejaba pocos fondos para el resto de programas. Sólo a partir del año 2007 los fondos dedicados al desarrollo del Estado de Derecho comienzan a crecer de modo sustancial. Pero la realidad es que la Comisión de Reforma Judicial nunca ha sido capaz de garantizar la coordinación entre los tres pilares básicos del sistema: el Tribunal Supremo, el Fiscal General y el Ministerio de Justicia, cuya relación ha estado protagonizada por continuos enfrentamientos, muchas veces relacionados con rivalidades étnicas. Pero el problema de fondo era más general: el hecho de que tanto la ONU, como EEUU decidieran adoptar un *perfil bajo* en la reconstrucción de Afganistán llevó a que cada aspecto parcial de las reformas se condujera en función de los criterios del donante respectivo, sin una coordinación general por parte de UNAMA. En el caso de la reforma del sector de la justicia, Italia actuó en solitario hasta 2005, momento en que UNAMA comenzó a preocuparse por este aspecto de las reformas⁵³⁰.

2.2.2. El impulso del *Afghanistan Compact*

La aprobación del *Afghanistan Compact* en 2006 supuso un nuevo impulso a la reforma del sistema judicial, reconocida como una prioridad por el Gobierno afgano y por la comunidad internacional y encaminada a asegurar a todos un acceso a la justicia igual, justo y transparente, basado en normas escritas, tribunales justos y veredictos ejecutivos⁵³¹. Las reformas, que debían finalizarse en 2010, incluían completar las reformas legislativas; capacitar a las instituciones y personal judiciales; promover los Derechos Humanos y rehabilitar las infraestructuras judiciales⁵³².

⁵²⁹ KUOVO, *op. cit.* p. 51.

⁵³⁰ Habrá que esperar hasta 2008 para que se hiciera un esfuerzo por aplicar reformas que vayan más allá de Kabul y extiendan el sistema judicial al resto del país. Fue en la fase final de la administración Bush cuando se produjo el cambio de estrategia, centrada ahora en garantizar la seguridad de la población, frente al enfoque anterior centrado en asistir al gobierno central (POZO SERRANO, *op. cit.* p. 26).

⁵³¹ OTAN (2006). *The Afghanistan Compact. Building on Success. The London Conference on Afghanistan*. 31 de enero - 1 de febrero 2006. https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf

⁵³² OTAN (2006), *op. cit.* pp. 3 y ss. Aunque se avanzó con cierta celeridad en las reformas legislativas, el nuevo Código Penal no entró en vigor hasta 2017. Solo se han publicado versiones en darí y pasto. <http://old.moj.gov.af/en/news/334297>

Pero la coordinación de los esfuerzos reformistas no mejoró sustancialmente: por una parte, el *Compact* no concebía la reforma de la justicia como parte de la estrategia de estabilización y de reforma del sector de seguridad y, por otra, su enfoque basado en asignar cada aspecto de las reformas (policía, justicia, corrupción, etc) a una nación líder diferente llevó a que el problema global se abordara de forma fragmentaria, ignorando que aspectos como justicia, policía y drogas son elementos interrelacionados de un único sistema complejo, cuya reforma requiere abordarlo de forma global y atendiendo a las consecuencias que, en cada uno de estos campos, tienen las acciones acometidas en el resto. Los otros tres países empeñados en reformas relacionadas con el sector de la justicia -EEUU (Seguridad), Alemania (Policía) y Reino Unido (Antidroga), se centraron en sus propias áreas de responsabilidad, sin pretender coordinar sus reformas con las que encabezaba Italia. Abordar la reforma de los sistemas de seguridad y justicia de forma paralela, pero no coordinada, ha sido uno de los errores fundamentales en la estabilización de Afganistán. En situaciones de post-conflicto, unas fuerzas de seguridad corruptas pueden hacer imposible la acción de la justicia y dinamitar la confianza de la población en sus gobernantes convirtiéndose, como señala Kuovo, en una amenaza para la seguridad al poner en peligro el proceso de estabilización en su conjunto⁵³³.

En 2007, Italia organizó una conferencia bajo las auspicios de la ONU⁵³⁴, en la que se diseñaron estrategias sectoriales novedosas, que venían a poner el énfasis en aspectos no tangibles, atendiendo por primera vez a la modificación de hábitos culturales y la mejora real del acceso a la justicia. Pese a las mejoras en la financiación y en la coordinación que supuso esta fase, puede concluirse que no consiguió atajar los dos grandes problemas del sistema judicial afgano: la falta de independencia y la corrupción; aspectos que siguen lastrando el sistema judicial y generando falta de credibilidad.

2.2.3. Impulso internacional

El desarrollo de unas instituciones judiciales efectivas es un instrumento esencial para ganar el apoyo de la población, al mejorar la legitimidad y credibilidad del gobierno y reducir el apoyo a la insurgencia. El hecho de que un número cada vez mayor de afganos consideren su sistema de justicia como muy corrupto no hace sino reforzar estas consideraciones. Por ello, en los últimos años, el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho se ha convertido en una de las prioridades de la comunidad internacional, en su empeño por estabilizar Afganistán⁵³⁵.

Esta priorización ha dado lugar a una serie de programas, la mayoría de ellos financiados y dirigidos por EEUU⁵³⁶. Pero hay una serie de factores que dificultan sobremanera

⁵³³ KUOVO, *op. cit.* p. 59.

⁵³⁴ BAN KI-MOON. *Address to the conference on justice and rule of law in Afghanistan*. Roma, 03 July 2007. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2007-07-03/address-conference-justice-and-rule-law-afghanistan>

⁵³⁵ Un aspecto al que no se prestó la atención debida fue el de la falta de hábitos de obediencia a la ley entre los afganos. Corrupción, falta de legitimidad de las autoridades, leyes cambiantes y ajenas, son todos ellos factores que han acentuado una tendencia muy enraizada en la cultura afgana, que dificulta notablemente cualquier intento democratizado (BOGDANDY et al, *loc. cit.* p. 590).

⁵³⁶ WYLER, L. y KATZMAN, K. *Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance*. Congressional Research Service. Noviembre, 2010. p. 2. <https://www.refworld.org/pdfid/4d05fdbf2.pdf>

este esfuerzo. En primer lugar, la falta de seguridad. Es muy difícil trabajar en el establecimiento del Estado de Derecho en áreas donde no hay seguridad⁵³⁷. En segundo lugar, la percepción generalizada entre los afganos de que su administración es muy corrupta dificulta cualquier intento por generar confianza ante las instituciones judiciales que se van desarrollando. Hay abundantes datos que ponen de manifiesto que para los afganos que ocupan posiciones de poder es fácil evitar el peso de la justicia y no ocurre igual con los más desfavorecidos⁵³⁸.

Un factor negativo particularmente destacable es la escasa capacidad que el gobierno afgano tiene para hacer sentir su autoridad en gran parte de su territorio. Parte de esa escasa capacidad deriva de la dificultad para reclutar personas suficientemente formadas para actuar como jueces, fiscales o abogados. Los programas encaminados a la mejora de la enseñanza y a la formación de funcionarios cualificados, particularmente jueces, van dando sus frutos, pero serán necesarios años para que su número sea suficiente para cubrir las necesidades de la administración de justicia. A ello hay que añadir la dificultad por mantener en el ámbito de la función pública a los afganos mejor formados. Es habitual que, tras invertir años en la formación de sus funcionarios, la administración vea como *huyen* a buscar puestos mejor remunerados en el sector privado o incluso en el extranjero. El hecho de que el 60% de los funcionarios afganos rebasen los 50 años de edad demuestra que no se está consiguiendo incorporar al sector público a los afganos formados de las nuevas generaciones. Todos estos factores ayudan a que muchos afganos desconfíen del sistema judicial formal y prefieran recurrir a los sistemas tradicionales.

Por otra parte, esta desilusión por la falta de justicia puede conducir directamente a la oposición armada⁵³⁹. Hay pocas investigaciones detalladas sobre las motivaciones individuales que conducen a unirse a la insurgencia, pero las quejas relacionadas con la injusticia se mencionan repetidamente en los estudios disponibles. Así, la investigación de Ladbury sobre los impulsores de la radicalización en Afganistán, encontró pruebas sólidas de que los problemas relacionados con la injusticia fomentan el apoyo y la integración en la insurgencia. Según su estudio entre los motivos más frecuentes se citan "la

⁵³⁷ La falta de seguridad genera problemas de diversa índole. Obliga a inversiones mayores en infraestructuras, al hacerse necesario construir auténticas fortalezas para alojar a los tribunales. Además, dificulta la cobertura de jueces y fiscales, ante el temor que genera trabajar en estos entornos. Por último, los que deciden aceptar el reto, se ven sometidos a riesgos y presiones muy significativos, que limitan su capacidad para impartir justicia de forma efectiva. Datos constatados por el autor durante su trabajo en Kabul en 2013. De acuerdo con UNAMA, en 2020 la seguridad sigue siendo el principal problema de la prestación de servicios de justicia (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 41).

⁵³⁸ WYLER y KATZMAN, *op. cit.* p. 2.

⁵³⁹ La injusticia normalmente implica abuso de poder: daño deliberado, exclusión, discriminación, negligencia consciente. La injusticia deliberada de parte de los que tienen autoridad es un acto de violencia política. Lleva una carga psicológica poderosa: la reacción visceral a la injusticia, la humillación o la pérdida de dignidad. El poder movilizador de estas emociones es considerable y está bien documentado en diferentes contextos, y tiene un vínculo particular con la resistencia violenta. Puede esperarse que esta dinámica sea especialmente fuerte en Afganistán, donde los conceptos de honor y venganza son poderosos y la violencia se considera una reacción válida a la injusticia (MIAKHEL, S. *Understanding Afghanistan: the Importance of Tribal Culture and Structure in Security and Governance*. US Institute of Peace, 2009, p. 3).

incapacidad del estado de proporcionar seguridad y justicia” y la "percepción del gobierno como corrupto y partidista"⁵⁴⁰.

La justicia está intrínsecamente vinculada al poder y esto la convierte en una cuestión fundamentalmente política. Además, en Afganistán tiene un vínculo particular con la legitimidad. Históricamente, el Estado ha sido minimalista, en términos de lo que los afganos querían o esperaban de él. Sin embargo, la legitimidad del Estado y sus gobernantes dependía del grado de justicia que dispensara el gobernante. Las expectativas de los afganos sobre lo que debería hacer un Estado han cambiado durante el siglo XX, pero el mínimo que esperan de sus gobernantes es que sean buenos musulmanes y proporcionen seguridad y justicia⁵⁴¹. Debido a la vinculación histórica de la justicia con la religión y la legitimidad de los gobernantes, el hecho de que se asocie al gobierno como fuentes de injusticia tiene un enorme poder deslegitimador que se traslada a quienes colaboran con él⁵⁴².

2.3. Balance de la reforma del sector de la justicia

La reforma del sector de la justicia ha presentado más dificultades de las esperadas, por lo que sus resultados han estado lejos de las expectativas depositadas en ella. Entre los aspectos positivos, cabe destacar el notable esfuerzo realizado en el plano legislativo. También se han hecho avances notables en la formación de jueces, fiscales y abogados y en la construcción de infraestructuras físicas. En un plano más práctico, se han puesto en práctica medidas tendentes a facilitar el acceso a la justicia y la coordinación entre los organismos implicados en este campo. No obstante, a pesar de ello, el sistema judi-

⁵⁴⁰ LADBURY, S. *Testing Hypotheses on Radicalisation in Afghanistan: Why Do Men Join the Taliban and Hizb-I Islami? How Much Do Local Communities Support Them?* Cooperation for Peace and Unity (CPAU), Kabul. 2009. Estas conclusiones coinciden con las de otros estudios, como el de Ledwidge, que argumenta que "las insurgencias complejas son impulsadas por la injusticia." (LEDWIDGE, F. *Justice and Counter Insurgency in Afghanistan: A Missing Link*. RUSI Journal 154. February 2009. p. 6–9, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071840902818530?scroll=top&needAccess=true>), y el trabajo de Andrew Wilder basado en alrededor de 500 entrevistas de seis áreas en todo el país que concluyó que una de las principales razones para el crecimiento la insurgencia era la corrupción y falta de justicia (WILDER, A. y STUART G. "Money Can't Buy American Love, Foreign Policy, 1 December 2009. www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money_cant_buy_america_love?page=ful).

⁵⁴¹ Según una encuesta realizada por la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán (AIHRC), los afganos creen que la justicia es un medio para mejorar aspectos específicos de su vida. Para muchos, justicia significa defensa de los Derechos Humanos básicos, incluida la libertad de expresión, de sufragio y la eliminación de la discriminación por motivos de raza, idioma y género (AFGHANISTAN INDEPENDENT HUMAN RIGHTS COMMISSION. AIHRC, *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*. Kabul. 2005. p.14. <https://www.refworld.org/docid/47fdfad50.html>). Las respuestas resaltan el estrecho vínculo entre justicia y Derechos Humanos y muestra que la justicia no es un ideal incorporado sino una preocupación inmediata, relacionada con los problemas cotidianos. Los Derechos Humanos son importantes porque, en principio, proporcionan un marco general para garantizar la justicia en la sociedad y en la política; si los derechos se pueden defender, la justicia también (CARTER y CLARK, *op. cit.* pp. 2-3).

⁵⁴² CARTER y CLARK, *op. cit.* p. 3. En la misma línea: "Muchos afganos a quienes consultamos perciben los diferentes periodos del conflicto [desde 1979 hasta el presente] como un solo conflicto prolongado e incesante, en el que el poder ha ido cambiando de manos, pero en el que el pueblo es objeto de continuas violaciones brutales y sistemáticas de los Derechos Humanos. Incluso ahora, en el período posterior al Acuerdo de Bonn y con la guerra oficialmente terminada, estas violaciones no han cesado. El período de posguerra no ha traído la seguridad y la tranquilidad que la gente anhela. Muchas personas que cometieron graves violaciones de Derechos Humanos siguen en el poder. Esto ha provocado una profunda decepción en los afganos, junto con una ruptura casi total de la confianza en la autoridad y las instituciones públicas." (AIHRC, *op. cit.* p. 17).

cial afgano está muy lejos de haber conseguido el objetivo de impartir justicia de modo efectivo en todo el país. Ello se debe a problemas que tienden a hacerse crónicos: inseguridad, corrupción, incompetencia, falta de infraestructuras adecuadas y, consecuencia de todo ello, falta de confianza por parte de los afganos.

Un problema adicional que ha debido encarar el sector es el de la falta de fondos. Hasta hace muy poco tiempo, la prioridad era la lucha contra *Al Qaida* y los talibán, lo que dejaba pocos fondos para el resto de programas. Esta falta de fondos ha afectado sobre todo a los programas de formación y de adecuación de infraestructuras. Pero más allá de la falta de fondos, son la inseguridad, la falta de voluntad política y la corrupción los que verdaderamente han lastrado el sistema. La inseguridad ha hecho difícil extender la red de tribunales a todo el territorio del país. Resulta difícil que los tribunales funcionen con normalidad en lugares en los que los jueces están amenazados y quienes se acercan a los tribunales pueden verse sometidos a represalias⁵⁴³. La corrupción, consecuencia y fuente de la falta de voluntad política, ha alejado a los afganos de la justicia formal, de la que tienden a desconfiar, haciendo así inútiles muchos de los esfuerzos realizados en su desarrollo⁵⁴⁴.

Un último factor que posiblemente ayuda a explicar el escaso éxito obtenido en la reforma del sector de la justicia es la poca implicación de los afganos en unas reformas diseñadas e impulsadas por actores internacionales poco o nada preocupados por las tradiciones legales y los intereses reales de aquellos a quienes el sistema estaba llamado a servir. Esta realidad ayuda a explicar la pervivencia de los sistemas de justicia informal como alternativa a un modelo que muchos afganos consideran impuesto desde el exterior.

⁵⁴³ El personal y las instituciones del sector de la justicia siguen siendo los principales objetivos de los insurgentes y los grupos criminales. En 2019, los ataques dirigidos contra el personal judicial dieron lugar a la muerte de 13 jueces y tres funcionarios judiciales. La Fiscalía General informó de que en 2019 habían muerto 19 fiscales en ataques selectivos (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 41).

⁵⁴⁴ WANG (2014), *op. cit.*

3. EL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE PODERES: APLICACIÓN Y DISFUNCIONES

Como ya se ha indicado en el Capítulo II al analizar los condicionantes jurídicos del proceso de estabilización afgano, uno de los problemas más serios y persistentes a los que se ha enfrentado este proceso ha sido la debilidad del Estado a todos los niveles. Esta debilidad, evidente desde los primeros momentos de la intervención internacional, se abordó inicialmente dando un gran poder a la figura del Presidente e impulsando el desarrollo de capacidades a nivel ministerial. El esfuerzo de la comunidad internacional se centró en la administración central, tratando de crear una élite administrativa capaz de abordar el esfuerzo de planificación y gestión que exigía la creación de un nuevo Estado⁵⁴⁵. Los resultados a este nivel fueron relativamente buenos. La combinación de asesoramiento, formación y trabajo conjunto logró avances muy significativos en ministerios clave, en los que se logró desarrollar un núcleo de funcionarios formados y comprometidos. Pero pronto se haría evidente la necesidad de extender el proceso de reformas a la administración sub-estatal, ya que sólo así sería posible hacer llegar el poder del Estado a todos los afganos⁵⁴⁶.

Además, cada vez resulta hay un mayor consenso en que la fuerte centralización de poderes en la Presidencia y el correspondiente debilitamiento del papel del Parlamento, unidos a la escasa capacidad de decisión de los entes sub-estatales, pueden provocar entre los grupos sociales más pequeños la percepción de que están siendo excluidos de cualquier participación significativa en el gobierno del país⁵⁴⁷.

3.1. Separación horizontal de poderes

En la constitución de 2004, el Presidente combina los poderes habituales de un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, situándole en una posición compleja ya que, por una parte, como Jefe del Estado preside sobre los tres poderes del mismo; pero, simultáneamente, encabeza uno de esos tres poderes, el ejecutivo, que de esta forma gana una clara supremacía *de facto* sobre los otros dos. Esta realidad explica que el Parlamento no pueda

⁵⁴⁵ La estrategia inicialmente adoptada se propuso reforzar las estructuras del gobierno central de modo que fuera capaz de ejercer un control efectivo sobre el conjunto del territorio. Enfoque inadecuado para la realidad afgana basada en estructuras locales de gobierno (POZO SERRANO, *op. cit.* p. 25). En 2006, el autor pudo constatar que en los ministerios afganos, junto a asesores de diferentes naciones y organizaciones internacionales, había ya un cuerpo de funcionarios afganos preparados, competentes y comprometidos con el proceso. En casi todos los ministerios se repetía una situación que define perfectamente la realidad afgana; junto a un ministro con mucho poder político, normalmente un líder étnico o territorial, y poca o nula competencia técnica, se situaba un viceministro técnico y competente, responsable efectivo de la gestión ministerial. Observaciones personales del autor durante sus estancias en Kabul.

⁵⁴⁶ Esta preocupación era evidente, tanto para los responsables ministeriales afganos, como para los actores internacionales que actuaban en su apoyo, como pudo constatar el autor durante su estancia en Kabul entre los meses de julio y diciembre de 2006. Durante una segunda estancia, entre los meses de enero y julio de 2013, este problema se había paliado, pero seguía constituyendo una preocupación de primer orden, ya que dificultaba la adecuada transferencia de responsabilidades a la administración afgana que debía asumir plenas responsabilidades una vez se produjera el repliegue de ISAF, previsto para finales de 2014. El cambio de la estrategia internacional se produjo en 2008, en la fase final de la administración Bush, cuando se tomó conciencia de la necesidad de convertir a los afganos en el centro de las operaciones, priorizando su seguridad, frente a la estrategia anterior, centrada en fortalecer al gobierno (POZO SERRANO, *op. cit.* p. 26).

⁵⁴⁷ GROTE, *op. cit.* p. 913.

destituir al Presidente; que sea el jefe del ejecutivo quien deba sancionar las leyes aprobadas por el legislativo o que tenga atribuido el nombramiento de un tercio de los miembros de la cámara alta. Las prerrogativas que la Constitución atribuye al Presidente a la hora de controlar las iniciativas legislativas del Parlamento, unidas a la facilidad con la que el Presidente puede asumir poderes legislativos en función de la declaración del estado de emergencia confirman esa subordinación *de facto* del legislativo al ejecutivo.

La relación entre el poder ejecutivo y el judicial presenta las mismas características. Por una parte, la Constitución establece un mecanismo de control de la constitucionalidad de las leyes doblemente sesgado a favor del ejecutivo: primero, por hacer residir la decisión en un Tribunal Supremo cuyo presidente es designado por el Jefe del Estado; y, en segundo lugar, porque ni los miembros del Parlamento, ni los partidos políticos pueden iniciar procedimientos de revisión constitucional ante el Tribunal Supremo. Sólo el ejecutivo o los tribunales inferiores pueden hacerlo, en lo que parece un enfoque excesivamente restrictivo. En el derecho comparado, es habitual extender esta prerrogativa a partidos políticos y parlamentos. La Constitución afgana, por el contrario, niega a todas las fuerzas políticas el acceso a los procedimientos de revisión constitucional. Este sesgo a favor de la administración titular bien podría reducir la efectividad de la revisión constitucional y socavar seriamente la credibilidad del concepto mismo.

Todas estas atribuciones demuestran un claro predominio del ejecutivo sobre los otros poderes y el consiguiente debilitamiento de la separación de poderes que debe garantizar un efectivo Estado de Derecho.

3.2. Separación vertical de poderes

El modelo de administración territorial afgano puede definirse como de descentralización administrativa, en la variante de desconcentración. Este modelo tiene su génesis en la Constitución de 2004, que establece que "el gobierno, al tiempo que preserva el principio de centralismo, delegará cierta autoridad en las unidades de administración locales para promover los asuntos económicos, sociales y culturales y la participación de las personas en el desarrollo de la nación" (Art. 138).

Hay dos factores que parecen aconsejar, en el caso afgano, un sistema fuertemente centralizado en el plano vertical. En primer lugar, la composición demográfica del país: homogeneidad *versus* heterogeneidad. Cuando existe una diversidad significativa dentro de la población, parece preferible un Estado unitario o uno con características predominantemente unitarias, con el fin de garantizar la existencia misma del Estado y contribuir a un enfoque uniforme de la acción del gobierno. Para Afganistán, este factor ha desempeñado un papel crucial en la determinación del modelo de administración territorial⁵⁴⁸. Un segundo aspecto que parece jugar a favor de la centralización es el de eficiencia, especialmente en un entorno de limitaciones presupuestarias y de escasez de personal cualificado que hacen necesario aprovechar al máximo las economías de escala derivadas de la centralización.

Un sistema tan altamente centralizado fue inicialmente apoyado por la comunidad internacional, por considerarlo como el más indicado para superar las tensiones territoria-

⁵⁴⁸ YAMA y DAHIYA, *op. cit.* p. 6.

les⁵⁴⁹. Pero ha demostrado a lo largo de los años deficiencias no previstas inicialmente⁵⁵⁰. No ha facilitado a los afganos influir en la definición de políticas a nivel local, dificultando que éstas respondan a las necesidades y aspiraciones reales de la población. Las relaciones entre las administraciones provinciales y la estatal consisten con demasiada frecuencia en un pulso entre las prioridades nacionales y locales. Este pulso, en el que poco a poco se ha ido imponiendo el gobierno de Kabul, ha conducido en demasiadas ocasiones a que desde las provincias se tenga la percepción de que, por diferentes motivos, se abordan proyectos poco relevantes mientras se postergan otros considerados como prioritarios. Esta situación ha ayudado poco a la hora de afianzar la legitimidad del gobierno afgano⁵⁵¹. Como señala Habib "El gobierno local tiene una doble característica: por un lado, se ocupa de los asuntos locales para la satisfacción de las necesidades de las personas y el cumplimiento de la ley. Por otro lado, es el representante del gobierno central que debe implementar sus políticas, planes y programas a nivel local"⁵⁵². Estas dos funciones exigen de las autoridades locales representatividad, autoridad y capacidad, características que no han acompañado a las administraciones locales afganas surgidas tras la caída de los talibán. Esta incapacidad ha conducido a que, con carácter general, los donantes internacionales hayan tendido a obviar a estas administraciones, prefiriendo canalizar su ayuda bien a nivel nacional, transfiriendo fondos al gobierno, bien a través de organizaciones internacionales (UNAMA, PRT,s u otras) que operaban a nivel local, pero sin involucrar a las autoridades correspondientes.

Un Estado autónomo y moderno requiere un sistema de gobierno eficaz y responsable a todos los niveles. Si bien ha habido grandes inversiones en la construcción de las estructuras centrales del Estado, esto no se ha complementado con una atención equivalente al gobierno local a nivel provincial y de distrito. Como resultado de esta carencia:

- La separación de poderes entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial no es clara a nivel local.
- La política de gobernanza local es demasiado compleja y confusa.

⁵⁴⁹ BROWN, F. Z. *The U.S. Surge and Afghan Local Governance. Lessons for Transition*. United States Institute for Peace (USIP) Special report 316. Washington, Septiembre 2012, p. 2. <https://www.usip.org/publications/2012/09/us-surge-and-afghan-local-governance>

⁵⁵⁰ El carácter fuertemente centralizado del Estado afgano ha sido criticado desde muchas instancias, que abogan por una mayor descentralización que permita lograr una mayor implicación de los afganos en el proceso político. "El modelo altamente centralizado que se eligió para Afganistán no ha servido ni a los afganos ni al propio gobierno. Dado el carácter multiétnico de Afganistán, junto con sus diversas realidades políticas, el sistema político centralizado ha profundizado aún más la crisis y ha provocado turbulencias políticas e inestabilidad. Si se hubiera descentralizado el sistema político, la transición democrática habría sido más suave... Un sistema descentralizado aseguraría que los gobernadores provinciales fueran independientes, que sus consejos tuvieran poderes legislativos y que sus funcionarios fueran elegidos por el pueblo. Esto conduciría a una mejor gobernanza y al ejercicio exitoso del poder en estrecha cooperación con los líderes locales y tribales en las 34 provincias del país." (PARTAW, A. M. "The Costs of Political Centralization in Afghanistan". *Foreign Policy Journal*. 4 de noviembre de 2015. <https://www.foreignpolicyjournal.com/2015/11/04/the-costs-of-political-centralization-in-afghanistan/>).

⁵⁵¹ Observación del autor durante sus estancias en Afganistán.

⁵⁵² HABIB, *op. cit.* p. 2.

- La legislación sobre los órganos representativos locales no les transfiere poderes o responsabilidades significativos.
- Las políticas de los donantes han contribuido a la falta de coordinación de las estructuras gubernamentales⁵⁵³.

3.3. Necesidad de un nuevo equilibrio de poderes

En el plano de la división vertical del poder, no hay a día de hoy un claro consenso sobre el grado de descentralización que mejor se adaptaría a las necesidades de Afganistán. Una vez más, se pone en evidencia lo difícil que es encontrar soluciones unánimemente aceptadas a los Problemas Perversos enmarcados en *sistemas adaptativos complejos*. Pero, tanto por las opiniones de los analistas, como por las experiencias acumuladas, parece claro que el esfuerzo por estabilizar Afganistán debe combinar actuaciones encaminadas a fortalecer el gobierno central con otras dirigidas a fortalecer su base social, para lo cual parece necesario un cierto grado de descentralización. Es decir, a la hora de afianzarlo como estructura política, debe actuarse tanto de arriba a abajo, como de abajo hacia arriba⁵⁵⁴.

Esta idea fue finalmente asumida por los responsables de establecer la estrategia de estabilización, de forma que, a partir de 2009, se produce un cambio en la misma, pasando de centrar el esfuerzo en el fortalecimiento del gobierno central a esforzarse por conseguir también logros más accesibles a nivel local. La evidencia de que la estrategia *de arriba a abajo* solo produciría éxitos visibles a largo plazo aconsejaba acometer reformas en los distritos, más modestas pero más visibles a corto plazo. Esta estrategia, sin embargo, chocaba con el sistema altamente centralizado de la administración afgana. En particular, el objetivo estadounidense de mejorar la responsabilidad de los gobiernos de los distritos ante la población local contrasta con las estructuras de incentivos existentes ya que los funcionarios de los distritos dependen a todos los efectos de los ministerios correspondientes, siendo ante ellos, no ante el gobernador del distrito o ante la población local, ante quienes deben responder.

En consonancia con la larga historia de Afganistán, caracterizada por una autoridad ejecutiva formal altamente centralizada, los gobernadores de distrito (*Woleswals*) no son elegidos en su demarcación, sino que son nombrados desde Kabul por la Dirección Independiente de Gobierno Local (IDLG)⁵⁵⁵. Su permanencia en el puesto depende directamente de Kabul, lo que supone un claro condicionante en sus relaciones con sus administrados, ya que su nombramiento gubernamental los convierte en representantes de los intereses del gobierno afgano en su demarcación. De hecho, los gobernadores de distrito continúan representando, en gran medida, el papel tradicional de nexo entre los po-

⁵⁵³ SALTMAARSHE y MEDHI, *op. cit.* p. 1.

⁵⁵⁴ Sobre la incorporación de este concepto a la estrategia de EEUU en Afganistán: BROWN, *op. cit.* pp. 2 y ss.

⁵⁵⁵ Oficialmente, es la Dirección Independiente de Gobierno Local (IDLG) la que se encarga de recomendar las personas adecuadas al Presidente para su aprobación final. En realidad, los nombramientos de gobernadores son el resultado de la interacción de una compleja red de relaciones políticas. Entre los que influyen en el nombramiento de gobernadores están los antiguos líderes *muyahidines* y los altos funcionarios del gobierno (SHARAN y BOSE, *loc. cit.* p. 619).

deres reales su demarcación y el gobierno, en el marco de lo que podría denominarse un *gobierno de relaciones* que impregna la estructura sub-estatal de Afganistán⁵⁵⁶.

Por el contrario, los programas asociados a la nueva estrategia estadounidense buscaban alentar una forma de legitimidad local derivada de la prestación de servicios. Esta tensión entre los intentos de introducir reformas técnicas y la realidad del *gobierno de relaciones* ha marcado los esfuerzos de la comunidad internacional en Afganistán durante años. Esta tensión se incrementó a partir de 2009 al aumentar los recursos en juego y la presión para demostrar rápidamente resultados. Aunque el incremento de fuerzas y recursos asociado a la nueva estrategia produjo algunos avances en municipios y distritos concretos, la gobernanza sub-estatal no mostró entre 2009 y 2012 la transformación estratégica prevista por los responsables políticos estadounidenses y afganos. De una parte, la ambición excesiva de los objetivos establecidos explica en gran medida por qué los resultados fueron menores a los esperados. Pero, aparte de ello, la nueva estrategia no cumplió sus objetivos estratégicos porque se basó en supuestos clave que resultaron poco realistas. En primer lugar, los planes estadounidenses sobreestimaron la velocidad con la que las intervenciones en gobernanza pueden producir efectos que vayan más allá del ámbito puramente local. De acuerdo con lo establecido por el Manual de Campaña de Contrainsurgencia del Ejército de EEUU⁵⁵⁷, publicado en 2006, desde finales de 2009 los oficiales estadounidenses impulsaron fervorosamente los esfuerzos en gobernanza y desarrollo por considerarlos cruciales para la campaña de contrainsurgencia, sobre todo, en el sur y este de Afganistán, zonas en las que se concentraba la lucha contra la insurgencia y en las que, consiguientemente, se centraba el interés de EEUU. En estas zonas, la acción militar debía permitir limpiar de elementos antigubernamentales las zonas a estabilizar (*clear*) para que, a continuación, el esfuerzo conjunto de militares y civiles consolidara y construyera (*hold and build*) a través de programas de gobernanza y desarrollo encabezados, cada vez más, por el gobierno afgano. Sin embargo, los planes asumían que los avances en los campos de la gobernanza y el desarrollo seguirían el ritmo de las operaciones de seguridad. En el lenguaje militar, se entendía que los *efectos de gobernanza* se acumularían al mismo tiempo y velocidad a la que se acumularan los *efectos de seguridad*. Sobreestimaron la velocidad con la que los programas de gobernanza producirían resultados efectivos y, a menudo, asumieron incorrectamente que más personal y dinero centrados en la gobernanza y el desarrollo podrían acelerar los plazos.

Con el enfoque *de abajo hacia arriba* se pretendía que las propias comunidades locales fueran las que determinaran y priorizaran sus necesidades y que los gobernadores de distrito las elevaran a través de las correspondientes cadenas ministeriales para que llegaran al correspondiente nivel de decisión. Este procedimiento debería servir para que el desarrollo de las zonas despejadas obedeciera a las demandas reales de la comunidad afectada. Mientras el gobierno afgano no fue capaz de articular una respuesta adecuada a estas demandas locales, los programas de estabilización estadounidenses trataron de

⁵⁵⁶ NIXON, H, *Sub-national State Building in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, April 2008, p. 24. <https://www.refworld.org/pdfid/481043672.pdf>

⁵⁵⁷ US ARMY. *Field Manual Counterinsurgency* Field Manual 3-24. Headquarters, Department of the Army. Diciembre, 2006. <https://www.hsdl.org/?view&did=468442>.

suplir esta carencia, a la espera de que se desarrollaran los vínculos entre el gobierno del distrito y los correspondientes ministerios⁵⁵⁸.

Desafortunadamente, establecer vínculos verticales desde abajo con los ministerios correspondientes implicó mucho más tiempo que el planeado. Además, la evidencia demostró la dificultad que implicaba construir la legitimidad de un gobierno local preparado para *aterrizar* inmediatamente después de la limpieza de un distrito o municipio⁵⁵⁹. En el plano presupuestario, desde 2009, la comunidad internacional y el Ministerio de Hacienda hicieron progresos para incorporar cada vez más las prioridades identificadas provincialmente en el proceso presupuestario⁵⁶⁰. Sin embargo, las realidades del ciclo presupuestario y la lentitud del proceso de contratación pública implicaban que los ministerios carecieran de la necesaria agilidad para responder a estas necesidades de forma oportuna. Además, la incorporación de las prioridades locales en los presupuestos de los ministerios es inconsistente con los sistemas ministeriales y, a pesar de que se trata de un problema claramente identificado, nunca se ha abordado seriamente la necesidad de introducir reformas que lo hagan posible⁵⁶¹. En consecuencia, las previsiones sobre los plazos en los que las necesidades elevadas *desde abajo* lograrían traducirse en proyectos financiados *desde arriba* demostraron estar absolutamente alejadas de la realidad.

El personal de la administración local asumió que su función era alentar a los grupos locales a movilizarse y presentar solicitudes de prestación de servicios a través de los representantes del distrito, creando una demanda de servicios a un nivel muy superior a cualquier precedente histórico. Al hacerlo, inflaron el papel del gobernador de distrito en la prestación de servicios mucho más allá de su rol tradicional. A menudo, este proceso aumentó la confianza de las comunidades en sus funcionarios gubernamentales a corto plazo, porque estos funcionarios del distrito podían contar con el dinero y la fuerza de EEUU para cumplir con estas solicitudes de prestación de servicios. Sin embargo, a largo plazo, este proceso aumentó drásticamente la demanda de servicios, mientras que las mejoras en el lado de la oferta (el *de arriba a abajo* de la prestación de servicios) se midieron en ciclos presupuestarios o, lo que es lo mismo, en años.

Analistas como Grote sugieren que, para superar las dificultades que supone crear un Estado fuerte en un caso tan complejo como el de Afganistán, antes que nada, el Estado necesita aumentar su presencia y legitimidad entre los ciudadanos. Dadas las limitaciones para hacer sentir su autoridad directamente, el Estado debe esforzarse para sumar al proceso de modernización aliados sub-estatales que contrapesen las fuerzas centrífugas que tradicionalmente han prevalecido en el país. Ello no implica necesariamente incluir a todos los grupos y facciones a la estructura gubernamental nacional, como se ha tendido a hacer en los últimos años. Los reyes afganos ya hicieron algún intento en esta línea en el pasado, pero nunca ha existido en Afganistán una estructura tan inclusiva.

⁵⁵⁸ BROWN, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

⁵⁵⁹ Contrasta esta manera de actuar con la necesidad, defendida por Hughes, de potenciar el papel de las instituciones tradicionales en el nivel sub-nacional para reforzar así la legitimidad del sistema político en su conjunto (HUGHES, *op. cit.* p. 16).

⁵⁶⁰ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN. Ministerio de Hacienda. "Provincial Budgeting Policy Brief" October 9, 2011.

⁵⁶¹ BROWN, *op. cit.* p. 4 y ss.

Grote recuerda que los intentos recientes de instauración de constituciones en sociedades desgarradas por divisiones étnicas, como Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Chipre, han recurrido a menudo a modelos federales o cuasi federales, para asegurar así un intercambio de poder significativo entre las diferentes comunidades étnicas, lo que facilita su adhesión a un marco constitucional común. En contraste, la nueva Constitución afgana abraza firmemente la tradición unitaria del país que ya había sido adoptada por la Constitución de 1964. Al mismo tiempo, el Preámbulo de la Constitución subraya el hecho de que Afganistán es un "país único y unido" y destaca la importancia de consolidar la unidad nacional⁵⁶².

Una vía alternativa para ampliar la base del gobierno central, sin necesidad de incorporar factores étnicos o religiosos, podría basarse en potenciar los poderes de las administraciones locales, lo cual permitiría incluir en el sistema político a grupos sociales y políticos que, de otra forma, difícilmente podrían hacer oír su voz en Kabul, haciéndoles de esta forma partícipes del proyecto político nacional. Esta vía podría permitir también que determinados grupos insurgentes lograran ciertas cuotas de poder y de este modo fueran integrándose en el proceso político. Los insurgentes que buscan influir en la política local tienen pocas razones para intentar hacerse presentes en los consejos provinciales o de distrito tal como funcionan actualmente, porque su poder y representatividad son muy limitados. Una menor dependencia del gobernador respecto al gobierno, una cierta autonomía financiera y un mayor poder de los consejos locales, que deberían convertirse en auténticos órganos representativos, podrían reforzar la legitimidad del Estado afgano y aumentar su base social, contribuyendo así a la paz y la estabilidad del país⁵⁶³.

El primer paso en la dirección de lograr una mayor descentralización podría ser la convocatoria de elecciones para elegir a los miembros de los consejos provinciales y de distrito, así como a los alcaldes. Aunque así lo prevé la Constitución, estas elecciones no se han celebrado todavía. No cabe duda que unos consejos elegidos por sufragio tendrían un mayor poder de influencia sobre los gobernadores. Aunque también debe valorarse el hecho de que la falta de personal cualificado y de un efectivo Estado de Derecho podrían conducir a empoderar a incompetentes y favorecer la corrupción y el poder de las élites locales⁵⁶⁴.

El hecho es que, a día de hoy, el gobierno asume una gran cantidad de competencias que podrían haber sido transferidas a los entes locales pero que, en la práctica, es incapaz de

⁵⁶² El reconocimiento expreso del carácter multiétnico del Estado afgano en el Artículo 4 no figuraba en el borrador inicial redactado por el gobierno provisional y fue incluido por insistencia de la *Loya Yirga*. (GROTE, *op. cit.* p. 912-13). La Constitución prohíbe expresamente que el gobierno base sus decisiones en consideraciones étnicas o regionales (artículo 66) y utilizar sus puestos con fines regionales o étnicos (artículo 80). Constitución de la República Islámica de Afganistán.

⁵⁶³ JOHNSON, *op. cit.* p.7. Como apunta Hughes, la legitimidad es un requisito previo de la estabilidad y la legitimidad, a su vez, procede de un gobierno no corrupto, que garantiza la seguridad y respeta los valores tradicionales y las instituciones de gobierno sub-nacionales. El establecimiento de un gobierno efectivo no debe hacerse sin incorporar, en la medida de lo posible, las instituciones tradicionales y otorgar cierto poder a entes locales y provinciales (HUGHES, *op. cit.* p. 2).

⁵⁶⁴ THIER, A. y WORDEN, S. *Political Stability in Afghanistan: A 2020 Vision and Roadmap*. US Institute of Peace. 2017. p. 9. https://www.jstor.org/stable/resrep12422?seq=1#metadata_info_tab_contents

ejecutar adecuadamente. Hasta ahora, el gobierno central solo ha asegurado transferencias de ingresos relativamente limitadas, lo cual es consecuente con el hecho de que la situación vigente le otorga cierta capacidad de control sobre las autoridades sub-estatales. Un acuerdo constitucional que descentralizara competencias llevaría al gobierno a perder parte del poder que tiene sobre los gobiernos provinciales, al privarle de una dlas pocas bazas de negociación de las que dispone a la hora de obtener lealtad política de los líderes regionales.

El debate sobre el grado de centralización más adecuado a las necesidades y posibilidades de Afganistán no está cerrado, pero cualquier cambio deberá ser fruto de un proceso de negociaciones en el que estén representados todos los intereses implicados. De hecho, el resultado de futuras negociaciones sobre las relaciones centro-provincia puede estar determinado por el grado de éxito que los líderes regionales encuentran en sus intentos por asegurar una representación efectiva de sus intereses en el gobierno central. Grote analiza las posibilidades que el actual sistema político ofrece para que, a través de una adecuada praxis política, puedan superarse los inconvenientes de una excesiva concentración de poderes en la figura del presidente. Los argumentos presentados son interesantes, pero carecen de validez al basarse no en los preceptos constitucionales, sino en una interpretación benevolente de los mismos por parte de la Presidencia lo cual, en última instancia, es una negación de los principios básicos de cualquier Estado de Derecho, cuya premisa básica es el imperio de la ley frente al arbitrio de quienes ostentan el poder⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ Alega Grote que, si bien es cierto que la Constitución implementa un concepto de separación de poderes que concentra la mayor parte de los poderes estatales en manos del Presidente y permite sólo un papel limitado al parlamento y los tribunales, también proporciona instituciones y mecanismos que pueden usarse para acomodar la necesidad de un proceso político verdaderamente inclusivo y representativo. Para empezar, la creación de dos vicepresidencias en lugar de una está claramente destinada a permitir la representación de la diversidad étnica en la institución central del Estado afgano, la presidencia, y ha sido utilizada por ambos presidentes con este fin. Otro órgano estatal en el que debe reflejarse plenamente la diversidad política, étnica y cultural de la nación afgana, es el Parlamento. La Constitución subraya acertadamente la necesidad de una ley electoral que provea “una representación general y justa para todas las personas del país” (Art. 83). Por lo tanto, el parlamento debería utilizar sus poderes legislativos en virtud de este precepto para crear un sistema electoral que garantice la representación de todos los grupos relevantes de la sociedad afgana. Finalmente, los amplios poderes de nombramiento que tiene otorgados el Presidente podrían convertirse igualmente en una herramienta valiosa para promover el carácter representativo de las instituciones centrales del Estado. Esto es obvio respecto a la selección de los candidatos presidenciales en la *Meshrano Yirga*. Pero es aplicable también a los nombramientos en los poderes ejecutivo y judicial y, en particular, a los relativos a los miembros del gobierno y los jueces del Tribunal Supremo. Mucho depende, por tanto, de la práctica política de las instituciones creadas por la Constitución. Si bien la separación de poderes implementada por la Constitución otorga al Presidente poderes de gran alcance en interés de un gobierno central estable, también brinda amplias oportunidades para una estrecha cooperación entre el Gobierno y el parlamento en la determinación de las principales políticas del Estado. El hecho de que este potencial de cooperación se materialice depende más de factores políticos que del contenido del propio texto constitucional. En este proceso, resulta fundamental el desarrollo de un sistema de partidos efectivo, componente vital e indispensable de cualquier democracia pluralista. En este contexto, es importante que la prohibición de los partidos étnicos y regionales contenida en el Artículo 35 no se interprete de manera demasiado estricta, ya que esto socavaría gravemente la credibilidad del proceso democrático a los ojos de las minorías que, por lo tanto, se verían privadas de todo derecho legal. Posibilidad de airear sus quejas en el ámbito político. Para el autor, el afianzamiento del régimen político establecido por la Constitución de 2004 requiere una representación significativa de todos los grupos relevantes en las instituciones democráticas del país y un grado mínimo de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo (GROTE, *op. cit.* pp. 914 y ss).

La Constitución, en su artículo 137, aboga por la transferencia de determinadas competencias a los entes sub-estatales. Pero las provisiones constitucionales parecen insuficientes. Para modificar el actual equilibrio de poder serían necesarias reformas constitucionales. La creación de la figura del Primer Ministro, con poderes propios, podría ayudar a limitar los poderes presidenciales. También podría favorecer un equilibrio étnico de poder entre ambas figuras. En el plano vertical, la descentralización podría verse potenciada mediante la elección por sufragio de los gobernadores provinciales y de distrito. Deben tenerse en cuenta también las ventajas que podría tener un sistema parlamentario, frente al actual presidencialista, que obligaría a buscar acuerdos entre distintos grupos para elegir al Presidente, que vería así supeditada su acción al control del parlamento que lo sustenta. Para conseguir una mayor vinculación entre electores y representantes, se plantea también la posibilidad de modificar la Ley Electoral creando distritos unipersonales⁵⁶⁶.

A pesar de la dificultad de proponer soluciones que aborden Problemas Perversos en el marco de *sistemas adaptativos complejos*, parece evidente que los cambios propuestos resultarían positivos para el proceso de estabilización de Afganistán, a pesar de las dudas que puede plantear el desarrollo de un sistema político más descentralizado. Además de las consecuencias positivas ya expuestas, no pueden descartarse efectos negativos no deseados. Descentralizar territorialmente el poder puede conducir a la transferencia de competencias a administraciones que carecen de personal cualificado para desarrollarlas. También puede conducir a que las élites locales, en muchos casos vinculadas a grupos étnicos o a los tradicionales señores de la guerra, salgan fortalecidas del proceso, ahondando en el fraccionamiento territorial y potenciando el retorno al sistema cuasi-feudal que ha caracterizado tradicionalmente a Afganistán. No hay una solución clara, sino un abanico de posibilidades entre las que debe identificarse la que mejor equilibre las tensiones territoriales, políticas y sociales, pero la solución más acertada pasa por un reparto de poder más equilibrado, en detrimento de la presidencia, un fortalecimiento del poder del Parlamento y un mayor protagonismo de los entes sub-estatales en la gestión de los asuntos públicos.

⁵⁶⁶ THIER y WORDEN, *op. cit.* pp. 9 y ss. https://www.jstor.org/stable/resrep12422?seq=1#metadata_info_tab_contents

4. EL MODELO JUDICIAL: RELEVANCIA DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES

4.1. Los Sistemas de Justicia informal afganos

En Afganistán, los primeros esfuerzos por codificar el derecho se producen durante las dos últimas décadas del siglo XIX. En aquel momento, la autoridad central intentó codificar el derecho hasta entonces aplicado y controlar los sistemas de justicia informal, incorporándolos a la nueva estructura formal que se estaba desarrollando. La intención era ir eliminando las prácticas jurídicas informales, no codificadas, y reemplazarlas por un sistema judicial único y centralizado, controlado por el Estado y que aplicara una legislación estatal. Pese a todos los intentos acometidos desde entonces, ningún gobierno ha podido prescindir del sistema de justicia informal. A día de hoy, Afganistán sigue enfrentándose al mismo problema: ante la imposibilidad material de implantar a medio plazo un sistema formal que cubra al 100% las necesidades, se hace preciso integrar de alguna manera los sistemas informales en el sistema judicial formal.

Aunque no existe una disposición explícita en la ley afgana que defina, permita o prohíba la mediación en casos penales, el artículo 39 de la ley de 2009 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y el artículo 54 de la Constitución, que consagran la obligación general del Estado de proteger la institución de la familia y la unidad familiar, se han interpretado en el sentido de permitir la mediación de los funcionarios, los mecanismos tradicionales de resolución de disputas y otras formas de mediación. El Corán, por su parte, pone un gran énfasis en resolver disputas a través de soluciones amistosas justas. La mediación (*miyanjigari*), la reconciliación (*sulha*) y el arbitraje (*tahkim*) son tres términos que se encuentran en el Islam y que se refieren a la solución amistosa de las disputas. Aunque difieren en los detalles, todos son medios para la resolución pacífica de conflictos. Por lo tanto, el Islam alienta esta vía de resolución de disputas, particularmente dentro de la familia, pero también enfatiza que sus decisiones no deben ser injustas para uno de los litigantes, y deben ser aceptadas por la libre voluntad de ambas partes. El proceso se describe de una manera que debería alentar a las partes a renunciar a algunas de sus demandas para alcanzar una solución que restablezca la armonía y la dignidad de los individuos y los grupos⁵⁶⁷.

El término justicia informal podría definirse como una serie de mecanismos que están fuera del control directo del Estado, aunque no necesariamente fuera de su influencia, y que se utilizan para resolver disputas y conflictos de una manera percibida como legítima por las comunidades locales. Estos mecanismos incluyen consejos locales *ad hoc* o permanentes, así como la apelación a ancianos respetados, líderes religiosos o mediadores informales que pueden actuar, con el consentimiento de los litigantes, para facilitar una resolución⁵⁶⁸.

Wardak alerta de que la dicotomía entre sistema formal e informal, útil desde una perspectiva académica, presenta muchos matices en la práctica, en la medida en que ambos sistemas se entrecruzan con frecuencia. Además, las ONG internacionales (y algunas ONG nacionales) también participan activamente en la prestación de justicia mediante el empleo de abogados, sistemas informáticos y procesamiento profesional de casos. Si

⁵⁶⁷ UNAMA y HCHR (2013), *op. cit.* pp.12-13.

⁵⁶⁸ COBURN, *op. cit.* p. 11.

bien los acuerdos alcanzados en el contexto de estas ONG especializadas se procesan y registran de manera eficiente, no se reconocen formalmente y, por lo tanto, no son legalmente vinculantes. Por lo tanto, puede ser más adecuado referirse a estos proveedores de justicia como *semiformales*⁵⁶⁹.

4.1.1. La cuestión de la terminología.

A medida que diversos actores internacionales han iniciado programas destinados a involucrar a los actores informales en el sistema judicial, se ha producido un significativo incremento en la investigación y ha aparecido una serie de documentos sobre cómo estos mecanismos pueden trabajar en cooperación con el Estado. A pesar de estos intentos, siguen existiendo serios malentendidos sobre cómo funciona el sistema informal. Una de las razones clave por las que los intentos de la comunidad internacional por comprender el sistema de justicia informal han sido tan ineficaces es la dificultad de traducir el fenómeno en conceptos que sean reconocibles para quienes están familiarizados principalmente con los sistemas de justicia formal occidentales. Los sistemas informales se han definido como mecanismos no estatales, justicia tradicional, mecanismos de resolución de conflictos de base comunitaria o mecanismos de resolución alternativa de conflictos. Cada uno de estos nombres es erróneo en algún sentido y, más importante aún, todos ellos reflejan diferentes aspectos de las cuestiones políticas que rodean este fenómeno

El término *no estatal*, por ejemplo, es engañoso porque en muchas ocasiones los funcionarios públicos, en particular los gobernadores, están involucrados en estas prácticas o son las propias estructuras informales las que de alguna manera se integran en el sistema formal, como sucede en Etiopía con los tribunales Sociales *Kebele*, que son tribunales formales que aplican normas consuetudinarias tradicionales en la resolución de litigios⁵⁷⁰. En el propio Afganistán, durante los años 70, el kan de los kirguises de Badaján, por lo remoto de esta área, tenía reconocida por el Estado afgano la autoridad para impartir justicia, aplicando las normas consuetudinarias de los kirguises. Similar autoridad se reconocía a las asambleas locales que actuaban en Nuristán.⁵⁷¹

El término "justicia tradicional", por otra parte, tiene connotaciones de realidad estática, anclada en el pasado, que no tienen en cuenta la forma en que estos mecanismos se han adaptado a los cambios de las condiciones políticas, o cómo han interactuado con nuevas realidades, como organizaciones no gubernamentales (ONG) o fuerzas militares internacionales.

El término "resolución de conflictos basada en la comunidad" ignora el hecho de que los que resuelven los conflictos no siempre pertenecen la comunidad afectada. Es frecuente que se recurra a líderes religiosos o tribales traídos de otras zonas debido a su

⁵⁶⁹ WARDAK (2016), *op. cit.* p. 12.

⁵⁷⁰ RÖDER, T. J. *Informal Justice Systems: Challenges and Perspectives*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Enero 2013. p. 58. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/informal_justice_systems_roder.pdf

⁵⁷¹ BARFIELD, *op. cit.* p. 25.

reputación como conciliadores. También exagera el grado en que las comunidades son cuerpos coherentes y aislables⁵⁷².

La cuestión de la terminología a emplear no se reduce a un debate académico o semántico. La elección afecta a decisiones sobre la política a adoptar y a percepciones sobre cómo integrar este sistema en el formal o incluso si debe intentarse hacerlo. Hay, por ejemplo, grupos de Derechos Humanos que se oponen a asociar la palabra justicia con estos mecanismos, con el argumento de que la única forma en la que se puede contribuir a la protección de los derechos individuales es a través del apoyo al sistema formal. Esto se debe a que los mecanismos informales tienden a enfatizar en sus decisiones los derechos comunitarios sobre los derechos individuales⁵⁷³.

Los contratistas internacionales que reciben fondos para desarrollar estos sistemas suelen emplear el término *mecanismos de resolución alternativa de conflictos*, asociándolos a los sistemas de arbitraje existentes en muchos ordenamientos occidentales. Sin embargo, esta asimilación pasa por alto una diferencia sustancial: mientras en occidente los sistemas alternativos suponen una herramienta secundaria que complementa el sistema formal, aquí aparece con un sistema que pugna con el formal por la preponderancia, de manera bastante exitosa, por cierto. Los afganos suelen referirse al sistema en su conjunto usando el término *reconciliación* a secas. El término *justicia informal* es el preferido en este documento por ser el más *aséptico* de los posibles⁵⁷⁴.

4.1.2. Causas de la supervivencia de los sistemas informales

Dos son las causas principales que han contribuido tradicionalmente a la supervivencia de los sistemas de justicia informales: la desconfianza ante los sistemas formales y la debilidad del Estado. La desconfianza que los afganos han demostrado y siguen demostrando hacia el sistema formal, al que consideran corrupto, lento e injusto, frente a los sistemas informales tradicionales, considerados como más familiares, más creíbles y

⁵⁷² COBURN, N. (2011). *The politics of Dispute Resolution and Continued instability in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. 2011. p. 12. <https://www.usip.org/publications/2011/08/politics-dispute-resolution-and-continued-instability-afghanistan>

⁵⁷³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos da prioridad claramente a los derechos individuales sobre los derechos de grupo. Ver “*The Universal Declaration of Human Rights*”, 10 de diciembre de 1948. www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml

⁵⁷⁴ GASTON et al, *op. cit.* p. 7.

menos corruptos, contribuye al afianzamiento de estos últimos⁵⁷⁵. Además, en honor a la verdad, es preciso reconocer que, aunque las decisiones de *shuras* y *yirgas* colisionaran en ocasiones con el derecho formal afgano y con los estándares internacionales de Derechos Humanos, lo cierto es que han sido una herramienta útil para la resolución de conflictos de una manera rápida y efectiva⁵⁷⁶. Parte de esta eficacia y aceptación residen en el hecho de que sus decisiones, más que el castigo y la reparación, buscan restablecer el equilibrio y la paz en la comunidad en la que se ha producido el pleito, lo cual es mucho más útil a los ojos de los interesados⁵⁷⁷.

El segundo factor citado es la debilidad crónica del Estado afgano, especialmente en el ámbito rural, debilidad que le ha hecho incapaz de imponer su autoridad más allá de los principales núcleos urbanos del país. Especialmente en el sur y este del país, los tribunales formales o no existen o son una mera fachada sin poderes reales. Estas circunstancias explican que los sistemas informales hayan logrado sobrevivir, a pesar del debilitamiento de las jerarquías tradicionales, por la aparición de nuevos poderes como los señores de la guerra y los talibán y por la desarticulación que las comunidades han sufrido por los movimientos de población de los últimos años. Saltmarshe y Medhi resumen la situación:

⁵⁷⁵ “El sistema de justicia formal afgano, es considerado con frecuencia una de las instituciones más ineficaces del país. A pesar de la atención prestada por los donantes en los últimos 10 años, las instituciones judiciales siguen siendo en gran parte inaccesibles para una población aislada de la mayoría de las instituciones de gobierno por la inseguridad, la geografía y la miseria absoluta. La escasez de jueces, fiscales y abogados, la mayoría mal instruidos y pagados, limita severamente la capacidad del sector de la justicia. Problemas persistentes como la corrupción y la debilidad de las capacidades de ejecución han agravado estos problemas. El sistema de justicia formal es considerado a menudo como el último recurso.” (GASTON et al. *op. cit.* p. 3). En un plano más filosófico, Barfield resalta cómo la teoría Hobbesiana de la necesidad del Estado es contestada en Afganistán. Según Hobbes, la ausencia del Estado sólo puede llevar a la anarquía, el colapso del orden social y una lucha de todos contra todos; por ello, la principal función del estado es garantizar el orden e impedir la anarquía. De acuerdo con esta teoría, los gobernantes afganos, como tantos otros, han tendido a justificar su despotismo amparándose en que constituían la garantía del orden social y que la anarquía sería la única alternativa posible a su gobierno. Las comunidades que se gobiernan aplicando normas consuetudinarias rechazan de plano que la consecuencia necesaria de la ausencia de Estado sea la anarquía; los usos sociales que rigen estas comunidades permiten que la ausencia de gobierno formal no se traduzca en anarquía (BARFIELD. 2003. *op. cit.* pp. 3-4). En el caso de las mujeres puede hablarse de motivos adicionales: “El informe concluyó que la preferencia de las mujeres por la mediación para abordar sus casos estuvo influenciada por varios factores, como las deficiencias percibidas en el sistema de justicia penal a la hora de procesar sus reclamaciones, incluidas las denuncias de corrupción, abuso de poder y falta de profesionalidad. La investigación también reveló el alto valor que las mujeres otorgan al rápido procesamiento de sus casos que la mediación podía proporcionar. Los hallazgos de UNAMA también indican que la mayoría de las mujeres entrevistadas estaban preocupadas en gran medida por obtener una reparación de naturaleza civil, como el divorcio, la pensión alimenticia o acuerdos de custodia, o vivir en un entorno libre de violencia, en lugar de buscar la imposición de sanciones penales. Como tal, la mediación pareció ofrecer un foro adecuado y culturalmente aceptable para discutir y abordar tales asuntos. La dependencia económica de las mujeres respecto a los miembros masculinos de la familia a menudo constituía un elemento disuasivo para buscar sanciones penales, ya que el encarcelamiento del autor, cuando era un miembro de la familia, cortaría automáticamente el sustento financiero a las mujeres.” (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN y UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. 2015, *Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication*. Kabul, Afghanistan. Abril 2015. p.2. <https://www.refworld.org/pdfid/55814b3c4.pdf>).

⁵⁷⁶ WARDAK (2004), *loc. cit.* p. 320.

⁵⁷⁷ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 146-47

"La corrupción generalizada en los tribunales formales ha resultado en que la mayoría de las disputas se resuelvan a nivel comunitario, ya que hacerlo es más barato, más rápido y más transparente. La resolución de disputas basada en la comunidad se basa en el derecho consuetudinario entremezclado con la *sharía*. Si bien plantea dudas sobre el respeto a los Derechos Humanos y el tratamiento de las mujeres, el uso de las prácticas tradicionales más extremas está disminuyendo. Sin embargo, en áreas más estables, la mayoría de los delitos graves se están remitiendo al Estado, lo que indica que los sistemas de justicia formal están comenzando a ganar y retener una medida de legitimidad con la población"⁵⁷⁸.

Como ya se ha visto, la *yirga* es una asamblea local o tribal, responsable de la adopción de decisiones que afectan a la comunidad y de la resolución de disputas en el seno de la misma. Aplicando el derecho consuetudinario y una serie de ritos institucionalizados, los ancianos del grupo adoptan en esta asamblea decisiones que pretenden ser vinculantes para toda la comunidad. Este sistema de resolución de conflictos, con todos sus inconvenientes, ha sido tradicionalmente el único que ha funcionado de forma efectiva en amplias zonas del país y todavía lo es en muchas zonas rurales, en las que el sistema formal o no está presente o no goza de la confianza de los afganos⁵⁷⁹. De forma que, en 2019, los mecanismos de justicia tradicional siguieron siendo el principal recurso para muchos, especialmente en las zonas rurales. En las principales ciudades, los tribunales formales deciden los casos penales. Pero, para resolver los casos civiles, las propias autoridades recurren frecuentemente al arbitraje, a través de la oficina *Huquq* (derechos civiles) del Ministerio de Justicia o, en algunos casos, a negociaciones entre las partes facilitadas por personal judicial o abogados privados.

4.1.3. El proceso informal tradicional

El calificativo de informal no debe llevar a engaño sobre el carácter de este tipo de procedimientos, que están mucho más sistematizados de lo que a primera vista pudiera creerse. De hecho, existe un procedimiento normalizado que, con ligeras variantes, rige el funcionamiento de estas asambleas cuando actúan como tribunales. Esta realidad hace que sea perfectamente posible identificar unas características básicas comunes a los *procesos* informales, en lo que atañe a su carácter de jurisdicción voluntaria, las líneas generales del procedimiento y la naturaleza de las sanciones.

⁵⁷⁸ SALTMARSH y MEDHI, *op. cit.* p. 2.

⁵⁷⁹ En el Informe sobre Desarrollo Humano de 2007 se señala que las asambleas tradicionales resuelven más del 80% de los litigios en Afganistán (LANDINFO. *op. cit.* p. 5). En 2019, Asia Foundation estimaba que un 46% ddd los casos eran resueltos por tribunales informales (THE ASIA FOUNDATION, *Afghanistan in 2019: A Survey of the Afghan People*, 2 December 2019. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/12/2019_Afghan_Survey_Full-Report.pdf). Este dato suele utilizarse para enfatizar la necesidad de potenciar unas instituciones que gozan del apoyo y la confianza mayoritaria de los afganos. Wimpelmann cree necesario matizar las conclusiones que normalmente se extraen de este dato. El hecho de que los afganos recurran a los tribunales informales puede deberse a que, efectivamente sea su opción preferida, pero también puede ser consecuencia directa de la falta de desarrollo del sistema formal, que resulta inaccesible para muchos afganos. En este caso, la solución pasaría por reforzar el sistema formal para hacerlo accesible a todos los afganos. El hecho de que la falta de seguridad dificulte, o impida, la actuación de tribunales ordinarios refuerza esta realidad (WIMPELMANN, *op. cit.* p. 11).

Naturaleza voluntaria del procedimiento. En primer lugar, y dado que la venganza es siempre una opción abierta a la parte ofendida, es necesario que las partes lleguen a un acuerdo y acepten la posibilidad de una solución pacífica mediante la incorporación de jueces externos⁵⁸⁰. Este acuerdo puede producirse de formas diferentes. Cuando no hay un enfrentamiento abierto o amenaza de que se produzca, los mismos litigantes pueden solicitar la formación de una asamblea que resuelva el problema. Si se ha producido ya un enfrentamiento, con daños personales, y existe el temor a que continúe la violencia, un grupo de mediadores espontáneos se acercará a las partes en disputa directa para proponer una tregua. Puede ocurrir también que la parte más débil busque la intervención de un aliado más poderoso que le ayude a conseguir que se haga justicia⁵⁸¹. En los casos menores, cuando se trata de asuntos donde no hay animosidad, el acuerdo voluntario para aceptar la decisión de un mediador es la forma más fácil de resolver un problema. Para ello puede convocarse una *yirga* o, simplemente, solicitar la decisión a un par de ancianos respetados. En cualquier caso, antes de iniciar un procedimiento, los ancianos *reciben la autoridad* de ambas partes, lo que a menudo incluye alguna forma de garantía financiera o depósito de seguridad.

Procedimiento. Cuando se considera someter un caso a la decisión de órganos informales, son necesarias una serie de discusiones previas en las que se define quién va a ver el caso, cómo se va a desarrollar y en qué medida la decisión es vinculante para las partes. Dada la falta de mecanismos coercitivos a la hora de imponer la decisión, es muy importante la selección de los componentes de la *yirga*, ya que la efectividad de sus decisiones dependerá en gran parte de la ascendencia moral de sus componentes sobre los litigantes⁵⁸². La inclusión de personajes poderosos conduce a resultados similares, por el riesgo que puede suponer desoír sus decisiones. Esta última apreciación puede ayudar a explicar, al menos parcialmente, el recurso a jueces talibán en las zonas bajo dominio de este grupo.

En segundo lugar, se acomete una investigación para establecer lo ocurrido, tras lo cual toman una decisión, que puede implicar algún tipo de reembolso a la parte perjudicada, incluyendo, en causas penales, la transferencia de tierras o dinero. En los casos en que hay enfrentamiento abierto entre las partes, resulta prioritario conseguir el cese de hostilidades entre clanes rivales mientras se materializa el procedimiento. Esta es precisamente una de las funciones principales de las *yirgas*, que normalmente lo garantizan mediante una fianza económica. Durante la tregua, los ancianos deben encontrar una solución al conflicto, tratando siempre de lograr una reconciliación. Si una de las partes rompe la tregua, el caso es elevado a las autoridades gubernamentales. En estos casos, no es raro que estas autoridades decidan intervenir en la mediación, apareciendo así

⁵⁸⁰ Los *jueces* son elegidos, en cada comunidad, entre un reducido grupo de personas de reconocido prestigio (WIMPELMANN, *op. cit.* p. 3).

⁵⁸¹ ZADRAN, A. *Socio-Economic and Legal-Political Processes in a Pashtun Village, Southeastern Afghanistan*. PhD dissertation, Department of Anthropology, State University of New York at Buffalo. 1977. p. 217

⁵⁸² BARFIELD (2003), *op. cit.* p. 12.

como la cabeza última del sistema de justicia informal⁵⁸³. Evidentemente, la reconciliación no siempre es posible y, en muchas ocasiones, alguna de las partes decide recurrir directamente a la venganza, sin que el sistema, basado en la aceptación de las partes, pueda evitarlo⁵⁸⁴.

Finalmente, la asamblea emite una decisión. En ella, hacen amplio uso de sus poderes de persuasión, del humor y de sentencias consideradas como clásicas, insistiendo en la necesidad del perdón y la tolerancia, con el fin de lograr la aceptación de su decisión. Por los mismos motivos, resulta ventajoso incluir una figura religiosa entre los mediadores, que pueda afirmar que los sacrificios o sanciones impuestos son necesarios para agradar a Dios y no a la otra parte. En los casos en que concurren lesiones graves o se discuta sobre tierras de cierto valor, los jueces pueden exigir que se les conceda un *wak*, o poder de arbitraje, porque, cuanto más complejo sea el caso, más probable es que la mediación sea insuficiente, incluso si ambas partes acuerdan someter su disputa a decisión de los mediadores. Si alguno de los litigantes no acepta finalmente la decisión de los mediadores, la fianza no se devuelve⁵⁸⁵.

Un procedimiento de esta naturaleza puede durar pocos días, aunque en casos complejos, como los de divorcio, puede alargarse durante semanas⁵⁸⁶. Las decisiones son transcritas de modo muy similar al empleado en el sistema formal y archivadas. En caso de desacuerdo, las partes pueden reclamar a una *shura* de nivel superior⁵⁸⁷.

Sanciones. En lo que respecta a las sanciones impuestas, si bien no están claramente reguladas y codificadas, responden a ciertos criterios homogeneizadores. Las penas impuestas en estos juicios pueden incluir el ostracismo, la obligación de pedir disculpas públicamente a la víctima y pagos en concepto de *pour* (indemnización) o *sharm* (vergüenza). Los dos últimos son tipos de sanciones pagadas a la víctima, no a la comunidad o a los jueces. En los casos de robo, el *pour* es un pago adicional realizado a la víc-

⁵⁸³ El Presidente Karzai intervino personalmente en la resolución de algunos conflictos que habían enfrentado durante años a tribus o clanes rivales en el Este del país, actuando como árbitro entre las partes y logrando imponer un acuerdo. En conflictos de menos calado, es normal que los gobernadores hagan lo propio. Observaciones del autor durante su estancia en Afganistán en 2013.

⁵⁸⁴ Una de las formas que puede adoptar la justicia así impartida consiste en una petición de perdón seguida de la aceptación obligatoria de una oferta de acuerdo. Esto sucede cuando la *yirga* decide que la parte culpable envíe una delegación, que entrega un cordero y harina a la familia ofendida. El cordero se sacrifica normalmente a la puerta de la casa de la familia ofendida, en cuyo interior se produce la petición de perdón que, según el código de conducta tradicional, no puede rechazarse. Se trata de un mecanismo que persigue la reintegración del culpable, en vez de su exclusión social, con lo que se consigue la reconciliación de las dos familias y se evita el inicio de los ciclos de venganzas tan frecuentes en este entorno. (WARDAK (2004). *loc. cit.* p. 327).

⁵⁸⁵ BARFIELD (2003), *op. cit.* p. 10.

⁵⁸⁶ DEVLIN, *op. cit.* p. 5.

⁵⁸⁷ Sobre el funcionamiento y composición de las sucesivas instancias ver: LANDINFO, *op. cit.* p. 12.

tima, que se añade a la devolución de lo robado. Es el equivalente en efectivo o en especie de dos veces el valor de lo robado⁵⁸⁸.

En el código pastún, las infracciones a la moral sexual están sujetas a consecuencias muy graves, ya que este tipo de acciones se consideran de la máxima gravedad por atentar contra el honor de la familia. De hecho, el reproche social por estas conductas, medido en términos de resarcimiento necesario para obtener el perdón, llega a ser mayor que el correspondiente al asesinato en los casos de adulterio, secuestro o violación⁵⁸⁹. En estos casos se pueden tratar de regularizar la situación mediante el pago de una indemnización en concepto de *sharm* (pago de vergüenza)⁵⁹⁰.

En su determinación, a diferencia de los sistemas de justicia formales, el objetivo de las *yirgas*, más que imponer una solución acorde a derecho o el castigo de los culpables, es buscar una solución que garantice la paz social, esto es, una decisión sin vencedores ni vencidos. En los casos de asesinato o enfrentamiento violento entre clanes, la prioridad será conseguir el fin de la violencia y evitar que se inicie el habitual ciclo de venganzas que suele seguir a delitos de esta gravedad. Una resolución que dé pie a posteriores venganzas, aunque sea formalmente justa, no se considera una buena decisión⁵⁹¹.

En el análisis de estos procesos, hay cierta tendencia a traducir directamente las técnicas de resolución como mediación y arbitraje. Si bien el procedimiento aquí descrito contiene elementos de la mediación y el arbitraje, puede diferir en varios aspectos importantes, como el período de negociación y discusión por los participantes en el que se decide la autoridad que se otorga a la *yirga* o *shura*. Otra diferencia, presente sobre todo en las zonas pastunes, es la posibilidad de negociar la decisión adoptada por la asamblea, si una de las partes la considera injusta. El énfasis que el sistema otorga a la paz social abre esta posibilidad de discusión de la decisión arbitral, ajena al concepto de arbitraje extendido en Occidente. En estos casos, es habitual que la *yirga* retenga la *machalga*, o fianza depositada por las partes, utilizada como mecanismo de presión para que estas acepten su decisión⁵⁹². Esta presión económica se combina normalmente con

⁵⁸⁸ El *sharm* es un pago a realizar por el condenado que reconoce el daño causado al honor de la víctima; tradicionalmente, ha consistido en una oveja y una cantidad de dinero. Una vez recibido el pago del *sharm*, la víctima sacrifica al animal e invita a los vecinos, al condenado y a su familia a la fiesta posterior, en la que el condenado ofrece una disculpa pública. Con ello se espera poner fin a la disputa y devolver la armonía a la comunidad (BARFIELD (2003), *op. cit.* p. 13 y 14).

⁵⁸⁹ El adulterio se castiga con la muerte de los adúlteros, si son sorprendidos *in fraganti*. En el caso de violación, o si una mujer informa de que ha sido objeto de acoso sexual, el acusado puede ser asesinado. También se consideran crímenes de honor los casos de fuga (o secuestro) cuando una mujer soltera se escapa con un hombre sin el permiso de su familia. En estos casos, lo normal es esperar que el padre y los hermanos sean los encargados de ejecutar la sentencia, por lo que la pareja se ve obligada a huir y buscar refugio (*Nanawati*) en otro lugar. En su libro *El halcón errante*, Jamil relata la historia de una pareja que huye de la familia de la novia, describiendo de forma muy viva el significado y consecuencias de este tipo de crímenes en la sociedad pastún (JAMIL, A. *El halcón errante*. Alianza Literaria (AL). Mayo 2013).

⁵⁹⁰ ZADRAN, *op. cit.* p. 272.

⁵⁹¹ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 157.

⁵⁹² Este sistema tiene a veces consecuencias perversas, ya que favorece que la *yirga* adopte decisiones que sabe que las partes no aceptarán, para así repartirse esta fianza entre sus miembros.

otra presión de tipo social, cuyo exponente más evidente es el *kabargen* u ostracismo al que se ve condenado quien no acepta una decisión de la asamblea comunal⁵⁹³.

El sistema aquí descrito ni es estático, ni es uniforme. Va evolucionando con el tiempo. Así, en los últimos años se ha introducido en muchas zonas la posibilidad de que demandante y demandado actúen representados por sus respectivos *abogados*, cosa no permitida tradicionalmente. Además, varía según las zonas. La referencia al *pastunwali* no debe hacer pensar en un código idéntico para todo el país; de hecho, cada tribu tiene sus propias normas, en las que la gradación de las penas varía sensiblemente.

4.1.4. Fortalezas y debilidades de la justicia informal

Ante el peso que juega la justicia así entendida en el mantenimiento de la paz social, Coburn destaca que, si bien la comunidad internacional ha tendido a ver la reforma del sector de justicia como un sub-componente de reforma del sector de la seguridad, para los afganos la cuestión de la justicia juega un papel mucho más político.

Para los afganos, la legitimidad política deriva de valoraciones sobre la forma justa en la que los actores políticos se comportan, a la vez que la armonía de la comunidad depende de la resolución satisfactoria de las controversias. Más que la seguridad derivada de la efectiva persecución de los delincuentes, el fin último es la cohesión social, lo que enmarca este asunto como inherentemente político. Tanto la función de legitimación política de la resolución de controversias, como su impacto en la armonía de la comunidad han llevado a que el sistema de justicia informal afgana haya mostrado siempre una clara preferencia por soluciones restauradoras sobre las medidas punitivas que caracterizan a los sistemas de justicia formales occidentales. Especialmente en tiempos de inestabilidad, el coste social de no resolver un conflicto que afecta a los miembros de una comunidad o que involucra a varias comunidades, se extiende a una población mucho más amplia que la compuesta por las partes litigantes. Esta solución conduce a menudo a compromisos que, aunque no sean perfectos, se adaptan mejor a la necesidad de estabilidad a largo plazo, mientras que el sistema de justicia formal tiende a hacer que *el ganador se lo lleve todo*, dejando una sensación persistente de injusticia en el perdedor, que puede contribuir a futuros conflictos. Este énfasis en la reconciliación y la promoción de la armonía social refleja también la influencia del Islam en la percepción que los afganos tienen de la justicia, aunque tanto la ley islámica, como los sistemas de justicia formales, incluyen también elementos punitivos⁵⁹⁴.

Esta manera de impartir justicia es normalmente preferida por los afganos⁵⁹⁵, que valoran el hecho de que sea realizada por personas que les merecen respeto y que aplican códigos de conducta que entienden y aceptan como propios. Además, se trata de un sistema rápido, sin coste económico y que no exige que las partes deban leer o redactar ningún tipo de documento, lo cual es importante a la vista de las tasas de analfabetismo

⁵⁹³ COBURN (2013), *op. cit.* p. 17.

⁵⁹⁴ COBURN. *op. cit.* p. 7. Como señala Wimpelmann, el objeto del procedimiento es, también, que la parte ofendida pueda demostrar su capacidad para obtener venganza o compensación, dejando así claramente establecida su relevancia social (WIMPELMANN, *op. cit.* p. 3).

⁵⁹⁵ Las encuestas disponibles estiman en más de un 80% el porcentaje de casos resueltos por los tribunales informales (BARFIELD et al, *op. cit.* p. 3).

que aun presenta el país. Pero el sistema presenta sus inconvenientes, siendo el primero que puede suponer una deslegitimación del gobierno afgano si se convierte en una amenaza para los objetivos de estabilización a largo plazo. También constituye una debilidad de este sistema su ya comentada incapacidad a la hora de imponer soluciones no aceptadas por las partes⁵⁹⁶. Existen mecanismos para forzar un acuerdo pero, en última instancia, las partes pueden negarse a aceptarlo. Otro problema deriva del tipo de sanciones que pueden llegar a imponerse, contrarias en muchos casos a las leyes afganas y a los Derechos Humanos⁵⁹⁷. Así, en los casos de asesinato, será normal que la decisión aplicada sea el *badal* (Venganza) o la entrega de jóvenes en matrimonio. Aunque todo parece indicar que estas prácticas son aplicadas en cada vez menos ocasiones, hay evidencias claras de que siguen realizando, a pesar de ser contrarias a las propias leyes afganas.

Tampoco se puede pasar por alto que las *yirgas* están integradas exclusivamente por los hombres más poderosos de cada comunidad. Las mujeres no forman parte de las *yirgas*, lo que facilita que sus derechos fundamentales sean a menudo ignorados. En las zonas rurales, existe un considerable desequilibrio entre los poderosos (terratenientes y señores con milicias armadas) y los campesinos sin tierra; desequilibrio que tiende a subvertir los principios de equidad en los que el sistema basa su legitimidad popular. Por último, el sistema se ve incapaz de resolver problemas de cierta envergadura, especialmente cuando afectan a varias comunidades y si éstas pertenecen a distintas etnias, el problema es aún mayor.

4.2. La Justicia Talibán

Para complicar aún más el panorama de la administración de justicia, en amplias zonas del país, además de los mecanismos formales supervisados por el Estado y los informales tradicionales, los talibán han establecido los suyos propios, que compiten con ambos. De hecho, este es el único servicio cuasi-estatal que han proporcionado los talibán, desde el comienzo de la insurgencia. Conscientes del papel legitimador de la administración de justicia, siempre que los insurgentes han tratado de controlar una zona, han dado prioridad a la creación de alternativas al sistema judicial del Estado⁵⁹⁸.

En 2006, los talibán emitieron su primer *layha* o código de conducta. En ella se establecía "una visión de la guerra de guerrillas que no es sólo una lucha entre las fuerzas ar-

⁵⁹⁶ Esta incapacidad de las asambleas para imponer sus decisiones tiene excepciones. Un estudio realizado en *Loya Paktia* (La Gran Paktia, región histórica que comprende las actuales provincias de Jost, Paktia, and Paktika) durante el período 2004-2006 pone de manifiesto que en aquella región, en la que las estructuras tradicionales se han mantenido particularmente vivas a lo largo del tiempo, las asambleas pueden movilizar *arbakees*, milicias tribales temporales movilizadas para solucionar problemas específicos, entre los que se incluye forzar el cumplimiento de decisiones de las asambleas comunales. Sus miembros, voluntarios de la propia comunidad, reciben una remuneración de esta (KAROKHAIL, M y SCHMEIDL, S. "Integration of Traditional Structures into the State-building Process: Lessons from the Tribal Liaison Office in Loya Paktia". En: *Promoting Democracy in Fragile States under Conditions of State Fragility Issue 1: Afghanistan*. pp. 59-78. Heinrich Böll Foundation, Berlin 2006. https://www.boell.org/sites/default/files/afghanistan_en.pdf).

⁵⁹⁷ GASTON et al, *op. cit.* p. 6.

⁵⁹⁸ CARTER Y CLARK, *op. cit.* pp. 21 y 22.

madas, sino una lucha para separar a la población del Estado y crear frentes sociales”⁵⁹⁹. En esa lucha por separar a los afganos de su gobierno legítimo, resulta prioritario evitar que el Estado aparezca como proveedor efectivo de su principal fuente de legitimidad: la justicia. Para ello, ese rol debe jugarlo la insurgencia. Ese mismo año, los talibán iniciaron una campaña dirigida a ganarse el apoyo de los afganos, pero hasta 2008-2009 no comenzaron a prestar servicios de forma generalizada⁶⁰⁰. Como parte de esta campaña, el sistema de tribunales, que había estado funcionando desde 2001, pero de forma muy limitada, se extendió a cada vez más zonas del país y comenzó a funcionar con mayor regularidad. Paralelamente, fue implantándose un sistema de denuncias más abierto, mediante el que los habitantes de las zonas rurales incluso podían solicitar investigaciones sobre comandantes o miembros corruptos de los talibán. En 2008, en el seno de la dirección talibán, se crearon dos nuevos comités: uno para atender las quejas de los comandantes y combatientes y otro para atender las quejas de los ciudadanos.

Sin embargo, el verdadero cambio en la estructura de gobierno talibán se produjo con la *layha* de 2009, que estableció una estructura de gobernanza más compleja que, además de las comisiones militares, incluía ahora comisiones provinciales y de distrito, así como comisiones de educación y comercio, estableciendo que algunos de los miembros debían estar presentes de forma regular en su área de trabajo. Por primera vez, los talibán desplegaban sobre el terreno algo más que fuerzas militares, iniciando la construcción de una incipiente administración civil paralela. El código de 2009 no especifica cómo nombrar a esos gobernadores, ni quién está legitimado para ello, aunque sí se establecen instrucciones detalladas para la presentación de informes. La tercera *layha* se publicó en 2010 y amplió aún más los organismos cuasi-estatales, añadiendo las Comisiones de Salud, Educación y Empresas y ONG,s. De esta forma, poco a poco, fue implantándose una administración embrionaria en las zonas controladas por la insurgencia.

Desde la salida de las fuerzas internacionales, en 2014, los talibán no sólo han ampliado su control y dominio territorial, sino que parecen haber consolidado la prestación de servicios, incluida la administración de justicia y un sistema de tributación⁶⁰¹. Mientras en el resto de funciones los talibán tratan de cooptar los servicios del gobierno, en lugar de prestarlos directamente, en el caso de la administración de justicia la situación es diferente: son los propios talibán los que la imparten directamente o delegan en asambleas

⁵⁹⁹ CLARK, *op. cit.*

⁶⁰⁰ Poco a poco ha ido calando en el liderazgo talibán la idea de que la prestación de servicios es una fuente de legitimidad política necesaria para ganar el apoyo de la población (GIUSTOZZI, Antonio. *Afghanistan: Taliban's organization and structure*. Report for Landinfo. https://landinfo.no/asset/3589/1/3589_1.pdf).

⁶⁰¹ CLARK y BJELICA, *op. cit.*

vecinales, pero en ningún caso reconocen legitimidad alguna a los tribunales oficiales⁶⁰².

Aunque la investigación sobre el sistema de justicia talibán ha sido muy limitada, la mayoría de los informes sugieren que, generalmente, se presenta en dos formas: puede ser impartida por *jueces volantes* que visitan brevemente un área determinada, bajo el auspicio del correspondiente *gobernador en la sombra*, es decir, del responsable político de los talibán en el territorio del que se trate⁶⁰³. Estos jueces son normalmente *mulás* educados en Paquistán y respaldados por los comandantes talibán que viajan de ciudad en ciudad. Aplican el modelo *Wahabí* de jurisprudencia islámica, que es mucho más estricto que el de la escuela *Hanafi*, corriente que ha predominado históricamente en Afganistán. Pero también puede apoyarse en asambleas locales de ancianos que, en las zonas bajo control talibán, continúan siendo responsables de la toma de decisiones igual que lo venían haciendo, pero con el respaldo y bajo la supervisión de los jefes locales talibán. Estas asambleas aplican normalmente la jurisprudencia hanafita tradicional en Afganistán⁶⁰⁴. En ambos casos, estos tribunales se basan en el poder de los jefes talibán locales para hacer cumplir sus decisiones⁶⁰⁵.

En las zonas donde la influencia de los talibán es menos clara, los ancianos locales han establecido tratados formales con los comandantes talibán locales, en los que se comprometen a no apoyar al gobierno de Kabul, a cambio de conservar la autonomía de la comunidad en la gestión de asuntos locales. En estos casos, puede esperarse que los ancianos locales utilicen las interpretaciones más estrictas de la *sharía*, en particular cuan-

⁶⁰² A pesar del creciente interés por prestar servicios para ganarse a la población, las limitaciones financieras han supuesto una importante limitación, de forma que los talibán prestan muy pocos servicios, con la excepción de la administración de justicia. En general, se limitan a adueñarse de los servicios del gobierno. La decisión adoptada por Haibatullah Akhund en 2016 de abrir sus clínicas a la población en general sólo se aplicó de manera aleatoria por falta de financiación y, en el caso de la educación, la contribución propia se limita a unos cientos de madrazas. En el resto, imponen su propio plan de estudios, libros de texto y maestros, mientras el gobierno sigue pagando los salarios y todos los demás gastos. Ha habido casos en que han impuesto impuestos a la población local para proyectos específicos, como la construcción de carreteras, pero son excepciones (GIUSTOZZI, *op. cit.*).

⁶⁰³ En algunas zonas, este sistema de gobierno en la sombra es más fuerte que las instituciones del Estado afgano, mientras en otras, ambos sistemas compiten por la supremacía. Para un seguimiento de las áreas bajo control insurgente, disputada o bajo control gubernamental véase: <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>

⁶⁰⁴ La adscripción de los talibán a la escuela wahabí se suele asociar a su vinculación con *Al Qaida*, pero lo cierto es que en sus decisiones suelen apelar a textos de la escuela hanafi, aunque interpretados de una manera particularmente rigorista y brutal (RUIZ AREVALO, 2016, “Tribunales Informales en Afganistán. De Enemigos a Aliados en el Proceso de Estabilización”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 32. Diciembre 2016. p. 23. <http://www.reei.org/index.php/revista/num32/articulos/tribunales-informales-afganistan-enemigos-aliados-proceso-estabilizacion>).

⁶⁰⁵ Sobre el funcionamiento de los tribunales talibán: BACZKO, A. "Judging in the Midst of Civil War: The Taliban Courts in Afghanistan (2001–2013)". *Politix*. 2013. 4. pp. 25-46. https://www.researchgate.net/publication/323218589_Judging_in_the_Midst_of_Civil_War_The_Taliban_Courts_in_Afghanistan_2001-2013

do abordan los casos de familia, aunque conservan cierta libertad para resolver los conflictos como mejor les parezca⁶⁰⁶.

Al igual que en el sector informal, la justicia talibán no puede ser considerada como completamente aislada de otras formas de solución de disputas. Uno de los factores que hacen más efectivos a los mecanismos empleados por los talibán es que tienden a basarse en una mayor familiaridad con las estructuras políticas locales que los mecanismos estatales formales. En la provincia sureña de Helmand se han documentado casos en los que los talibán han llegado a colaborar con el Departamento de Titulación de Tierras para resolver algunas disputas. A pesar de su lucha encarnizada contra el gobierno afgano, en ocasiones los talibán han encontrado ventajoso colaborar con la administración gubernamental, dentro de su táctica de desafiar al gobierno demostrando que son una administración más eficaz, incluso a la hora de resolver controversias⁶⁰⁷.

A pesar de la frecuencia con la que en ciertas zonas son los talibán los que administran justicia, Ladbury y Smith argumentan que las comunidades no están optando por utilizar el sistema talibán, sino que se están viendo forzadas a hacerlo en las zonas donde son más fuertes⁶⁰⁸. Por otro lado, la capacidad manifiesta de los talibán a la hora de hacer cumplir las decisiones adoptadas por sus tribunales puede explicar que los litigantes los elijan voluntariamente. EASO presenta una visión diferente al respecto, concluyendo en su informe de 2019 que, con frecuencia, los tribunales talibán reciben casos presentados por ciudadanos que habitan en zonas no controladas por ellos mismos. Estos ciudadanos se desplazan para buscar justicia en los tribunales talibán, no por necesidad, ni necesariamente por afinidad con el movimiento, sino por sentirse frustrados por la lentitud, corrupción e ineficacia de los tribunales formales, considerando la justicia talibán una alternativa mejor⁶⁰⁹. Otro factor que juega a favor de la justicia talibán es que, una vez que una de las partes apela a ella, es difícil que la otra parte, una vez citada, se resista a comparecer⁶¹⁰.

⁶⁰⁶ Un informe publicado por la Universidad de Basilea sobre la evolución de la administración de justicia en la provincia de Kunduz entre los años 201-2018 señala cómo los talibán han ido extendiendo su administración paralela, estableciendo tribunales en todos los distritos y una instancia superior en la capital. En el caso del sistema formal, la evolución ha sido inversa: a pesar de los avances en formación y cobertura de puestos, la administración de justicia se ha ido replegando a la capital, por motivos de seguridad. En 2018, la práctica totalidad de los servicios prestados por la administración de justicia formal se prestaban desde la capital provincial, haciéndose menos accesible a los afganos de las zonas rurales (TERPSTRA, N. y DIRKX, T. "Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010–2018: A Literature Review". Universidad de Basilea, 2019. p. 3. https://www.researchgate.net/publication/345244931_Developments_in_the_Police_and_Justice_Sectors_in_Kunduz_Province_2010-2018_A_Literature_Review).

⁶⁰⁷ LADBURY, S. y SMITH, D. *Helmand justice mapping study: final report*. Coffey International Development, 2010. p. 13.

⁶⁰⁸ LADBURY y SMITH, *op. cit.* p. 28.

⁶⁰⁹ "Si bien estos tribunales pueden no administrar el tipo de justicia preferido por Kabul u Occidente, son rápidos y se perciben como justos por la mayoría de los que participan en ellos, y lo más importante es que son vistos como imparciales incluso por aquellos que no apoyan a los talibán. En realidad, el sistema de tribunales en la sombra otorga cierto grado de legitimidad a los talibán y refuerza en gran medida su capital político". JOHNSON, T. "Taliban Adaptations and Innovations". *Small Wars & Insurgencies*, 24, no. 1 (2013). pp. 9-10.

⁶¹⁰ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *op. cit.* p. 11.

El hecho de que los talibán hayan sido capaces de establecer mecanismos de resolución de conflictos, que son eficaces en ciertos niveles, es uno de los factores que ha llevado a la comunidad internacional a analizar con mayor detenimiento tanto las carencias del sistema formal, como las posibilidades del informal.

4.3. Delimitación de competencias entre los sistemas formal e informal

EL sistema de justicia informal ha convivido siempre con el formal y lo sigue haciendo⁶¹¹. De hecho, en muchos casos, la ley afgana permite a los litigantes optar por resolver un caso a través de la *reconciliación*⁶¹², lo que permite a los jueces derivarlos a asambleas o ancianos, para que sean ellos los que los resuelvan de acuerdo con los sistemas informales. De la misma forma que, en algunos casos, las *yirgas* deciden derivar casos a los tribunales formales, éstos pueden hacer lo propio con las *yirgas*. Paradójicamente, el primer caso parece ser menos frecuente que el segundo, ya que los *jueces* informales se muestran muy reacios a remitir casos a la justicia formal⁶¹³.

Desde una perspectiva teórica, los analistas del Derecho Islámico concluyen que el sistema de justicia formal es más adecuado para juzgar asuntos penales, mientras el sistema informal es más adecuado para tratar asuntos civiles⁶¹⁴, utilizando la doctrina del *huquq Allah* o derechos de Dios (derechos colectivos) y *huquq al-'ibad*, o derechos del hombre (derechos individuales) para justificar y racionalizar la persistencia de estas esferas separadas de autoridad⁶¹⁵. *Huquq Allah* no se refiere en realidad a los derechos de Dios, sino simplemente a los intereses que sirven al bienestar público, tales como el orden y la seguridad, mientras *huquq al-'ibad* se entiende como un derecho puramente privado, que corresponde al individuo como consecuencia de su relación con otros individuos y tiene que ver con una serie de expectativas individuales como, por ejemplo, la posesión exclusiva de ciertos bienes⁶¹⁶. Así, el discurso jurídico del *huquq al-'ibad* y el *huquq Allah* permite dar cierta luz a la división de competencias entre los sistemas de justicia formales e informales. Contrariamente a la percepción común de que el sistema estatal de justicia formal compite con el informal, los sistemas pueden apoyarse mutuamente. Permite también justificar que, una vez que un caso ha sido asumido por una de

⁶¹¹ De acuerdo con Lamb, un 52% de los afganos confiaría en la justicia informal para resolver un pleito, un 10% en autoridades informales como kanes y mulás, un 2% en los talibán y el resto (36%) en distintas instancias oficiales (LAMB, R. D. *Formal and Informal Governance in Afghanistan: Reflections on a Survey of the Afghan People*. Occasional Paper no. 11. Asia Foundation. Abril 2012. <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/OccasionalPaperNo11AGSeries.pdf>).

⁶¹² Término empleado coloquialmente para referirse a los sistemas informales de resolución de disputas.

⁶¹³ DEVLIN, *op. cit.* p. 9.

⁶¹⁴ La legislación afgana no reconoce en ningún caso la competencia de los tribunales informales en el ámbito penal.

⁶¹⁵ COBURN (2013), *op. cit.* p. 7.

⁶¹⁶ EMON, A. "Huquq Allah and Huquq al-'Ibad: A Legal Heuristic for a Natural Rights Regime," *Islamic Law and Society*. Nº. 3. 2006. https://www.researchgate.net/publication/233701461_IHuquq_Allah_and_Huquq_al-%27Ibad_A_Legal_Heuristic_for_a_Natural_Rights_Regime

las dos instancias, se considera fuera del ámbito de competencias del otro, que no debe interferir en su sustanciación⁶¹⁷.

En la práctica, la delimitación de competencias entre ambos sistemas depende, normalmente, de la naturaleza de los casos, coincidiendo en líneas generales con la división teórica expuesta, aunque con matices. En los estudios de campo realizados por Devlin, se evidencia una diferenciación entre *faltas contra el hombre* y *faltas contra Dios*, que pueden asimilarse a las causas civiles y penales ya descritas. Las primeras quedan dentro del dominio del sistema de justicia informal, mientras que las segundas son responsabilidad de los tribunales formales, responsables de aplicar la ley basada en la *sharía*. Pero, el mismo Devlin reconoce opiniones discrepantes en este campo, con lo que no se aventura a confirmar que esta división de responsabilidades sea efectiva en la práctica⁶¹⁸. De hecho, si bien es cierto que las disputas sobre la propiedad de la tierra constituyen los casos más frecuentemente tratados por los tribunales informales⁶¹⁹, seguidos de los asuntos de familia, también resulta frecuente que aborden causas penales. También parece que hay una cierta especialización en el seno de las comunidades, de forma que asuntos referidos al derecho de familia son normalmente solventados por los *mulás*, mientras los casos penales son puestos normalmente en manos de los ancianos⁶²⁰. Otro factor que tradicionalmente se ha mostrado muy relevante a la hora de atribuir determinados tipos de pleitos a los sistemas informales es la importancia que para la cohesión social del grupo tienen los asuntos que dirimen. Así, los pleitos en los que se decidan asuntos relativos al reparto del agua o al uso de pastos comunales serán tratados preferentemente en el seno del grupo, muy interesado en buscar una solución que sea satisfactoria no solo para los litigantes, sino para el conjunto de la comunidad⁶²¹. Esto será así aunque el conflicto haya degenerado en violencia y haya entrado en el campo del derecho penal. En cualquier caso, a pesar de las presiones que puedan existir al respecto, en última instancia es el acuerdo de las partes lo que somete un litigio a la decisión de la *yirga*, con independencia de su carácter civil o penal.

4.4. Intentos de integración de ambos sistemas

La integración de los diferentes estratos legales debía haber sido uno de los retos del nuevo Estado surgido tras los Acuerdos de Bonn. Sin embargo, siguiendo el ejemplo de los reyes afganos y del régimen comunista, en los primeros años de la posguerra se trató de liquidar el sistema tradicional de resolución de disputas y sustituirlo por un sistema judicial formal⁶²². La necesidad de fortalecer al gobierno de Kabul, unida a la evidencia

⁶¹⁷ KHAN (2015), *op. cit.* p.8.

⁶¹⁸ DEVLIN, *op. cit.* p. 6.

⁶¹⁹ COBURN (2011), *op. cit.* p. 4.

⁶²⁰ COBURN (2011), *op. cit.* p. 7

⁶²¹ COBURN (2013), *op. cit.* p. 16.

⁶²² La posibilidad de crear un modelo híbrido que integrara los sistemas formales e informales fue rechazada de modo categórico por el gobierno de Kabul e ignorada por la comunidad internacional (WARDAK (2016), *loc. cit.* p. 17).

de que en muchas zonas del país eran los talibán u otros grupos armados los que impartían de hecho este tipo de justicia, aconsejaron optar por esta vía. A la larga, esta opción, contraria a las recomendaciones de UNAMA, resultaría irrealizable, por falta de capacidad del sistema formal, y contraproducente, por prescindir de un sistema aceptado y eficiente, como el tiempo pondría de manifiesto. El paso de los años haría evidente que, ante los casi nulos avances reales en la reforma del sector de la justicia, el recurso a un modelo que integrara ambos sistemas era la solución más realista⁶²³. USAID ya recomendaba esta vía en un informe emitido en 2005⁶²⁴.

El *United States Institute of Peace* (USIP), que desde 2002 había venido analizando esta opción, realizó una serie de trabajos en este campo y, a partir de 2008, se convirtió en un firme defensor de esta opción. USIP jugó un papel protagonista a la hora de conseguir la inclusión de una referencia al sistema informal en la Estrategia Nacional para el Sector de la Justicia⁶²⁵. Según USIP, esta referencia obliga al Estado a diseñar una política oficial en cuanto a sus relaciones con los sistemas informales de resolución de disputas y actuar para fortalecer estos sistemas para lograr un acceso justo y efectivo a la justicia para todos los afganos

⁶²⁶. En 2009, USIP inició una serie de proyectos piloto para validar su teoría. El contingente británico, por su parte, en 2008 había comenzado a explorar un proyecto similar en dos distritos de la provincia de Helmand. EEUU, inicialmente renuente a adoptar esta política, acabó por aceptarla, convirtiendo el apoyo a los sistemas de justicia informal en un componente esencial de su estrategia de apoyo al Estado de Derecho. De acuerdo con ello, de los 30 millones de dólares asignados por USAID a la reforma del sector de

⁶²³ Ya en 2007, en su informe bianual, UNDP había recomendado un sistema híbrido para Afganistán. UNDP 2012. Esta aproximación fue polémica en su momento, muy criticada desde el gobierno afgano que acusaba a la UNDP de intentar justificar por esta vía una reducción de los fondos dedicados a la reforma del sector de la justicia. También recibió críticas desde organizaciones de Derechos Humanos, temerosas de las consecuencias que podría acarrear, en este campo, el recurso a la justicia informal (WILPELMANN, *op. cit.* p. 4).

⁶²⁴ USAID (2005), *op. cit.*

⁶²⁵ La estrategia para la reconstrucción del sistema judicial estaba diseñada en la Estrategia para el Desarrollo Nacional de Afganistán (*Afghanistan National Development Strategy*), la Estrategia Nacional para el Sector de la Justicia y el Programa Nacional de Justicia principalmente. Los objetivos marcados, que debían haberse alcanzado en 2010, incluían, entre otras cosas, la aprobación de códigos civil (aún vigente el de 1977), penal (aprobado en 2017) y mercantil (Aun vigente el de 1955); la rehabilitación de la infraestructura física y el establecimiento de instituciones judiciales plenamente operativas en todo el país.

⁶²⁶ Citado por WILPELMANN, *op. cit.* p. 5.

la justicia, casi el 50% se dedicaron al sistema informal⁶²⁷. Este giro se justificó en el marco de la estrategia de contrainsurgencia, ante la necesidad de apoyar el sistema de justicia formal, mediante el recurso al sistema informal, para así proporcionar acceso inmediato a la justicia en apoyo de los esfuerzos de estabilización. A la hora de exponer los resultados, se insistía en que, proporcionando justicia, se estaba contribuyendo a la estabilización de las zonas afectadas⁶²⁸.

Habría que esperar hasta 2009 para que, reconociendo las carencias del sistema formal y las potencialidades del informal, el Gobierno afgano decidiera crear una comisión responsable de estudiar la posibilidad de integrar ambos sistemas. Esta comisión, que arrancó con la oposición del Tribunal Supremo, integraba a los principales actores, nacionales e internacionales, involucrados en este campo: USIP, AREU, los Ministerios de Justicia y Asuntos de la Mujer, el Tribunal Supremo, la Comisión de Derechos Humanos de Afganistán y la Red de Mujeres de Afganistán, una organización defensora de los derechos de la mujer.

El grupo de trabajo se había establecido en gran parte debido a los esfuerzos del USIP y el Gobierno del Reino Unido, que posteriormente se convirtieron en actores destacados en la dirección del proceso. Dada la experiencia del Reino Unido en Helmand, el asesor de justicia del Departamento de Desarrollo Internacional participó activamente en los intentos por adoptar una política nacional, mientras que USIP proporcionó la secretaría. Desde el principio, la mayor oposición provendría de las mujeres afganas, temerosas de los efectos que, para los derechos de la mujer, tendría el recurso a los sistemas tradicionales⁶²⁹. El resultado final de los trabajos de la comisión fue un documento de apenas cuatro páginas en el que se concluía que ninguno de los dos sistemas, por sí solo, podría solucionar los problemas de la justicia afgana y que el sistema informal debería pulirse para asegurar que sus decisiones no fueran contrarias a los Derechos Humanos, particu-

⁶²⁷ El programa de justicia informal de USAID, implementado por el contratista privado Checchi, tomaría la forma de un prueba piloto de un año. Se trataba de fortalecer los mecanismos de justicia informal, particularmente en áreas que habían sido despejadas por las fuerzas militares internacionales, mediante el establecimiento de redes de *ancianos* que recibirían formación y serían invitados a varios eventos. El proyecto también trató de resolver disputas específicas de larga duración mediante la convocatoria de asambleas de ancianos y de facilitar la cooperación entre los ancianos y los funcionarios del gobierno. Una evaluación realizada tras nueve meses concluyó que la prueba había sido abrumadoramente positiva, recomendando que el apoyo a la justicia informal "continúe ya que el mecanismo puede revivirse rápidamente a través de la intervención de donantes, para satisfacer las necesidades de justicia de una comunidad recientemente pacificada y, al mismo tiempo, ayudar a evitar que los talibán recuperen el control". (USAID (2011), *op. cit.* p. 31).

⁶²⁸ US SIGAR. REPRESENTANTE ESPECIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN, (2011), *op. cit.*

⁶²⁹ El comité discutió largamente los efectos que sobre los derechos de la mujer podría tener el recurso al sistema tradicional. Finalmente, las mujeres aceptaron proseguir con el proyecto que, en última instancia, facilitaría el control del Estado sobre las decisiones de los tribunales informales (WILPELMANN, *op. cit.* p. 6).

larmente los de las mujeres. Concluía también que los casos penales deberían quedar bajo la exclusiva jurisdicción de los tribunales formales⁶³⁰.

El siguiente paso, convertir estos criterios básicos en un documento que desarrollara la política del gobierno en esta materia, fue frustrado por la oposición frontal del Ministro de Justicia, Habibullá Ghalib. Finalmente, en 2010, el Ministerio de Justicia remitió al comité un nuevo borrador mucho más restrictivo a la hora de reconocer los poderes de los tribunales informales y encaminado más bien, como reconocía en su Art. 1, a "regular los asuntos relativos a *shuras* y *yirgas*, exigiendo a los componentes de las mismas el conocimiento del derecho afgano, con lo que excluía a la inmensa mayoría de los componentes efectivos de tales asambleas. El resultado final fue así el contrario al pretendido inicialmente. Finalmente, la ley no vio la luz y se abandonó el proyecto⁶³¹. A pesar de este primer fracaso, los esfuerzos por integrar de alguna manera ambos sistemas no decayeron. En 2015 el Gobierno redactó un nuevo proyecto de ley sobre la resolución extra-judicial de disputas civiles. En este caso, la ley se circunscribía a las disputas civiles, dejando fuera los casos penales, con lo que evitaba los reparos del Ministerio de Asuntos de la Mujer y de la Comisión Independiente de Derechos Humanos⁶³². Esta ley, que pretendía ser el marco de referencia para la integración de ambos sistemas, no ha llegado a aprobarse.

4.4.1. Necesidad de un modelo híbrido

Lo magro de los resultados obtenidos en la reforma del sector de la justicia, unido a la evidencia de que los sistemas informales gozaban de un mayor consenso social y un notable grado de eficacia llevaron a la conclusión de que, lejos de ser un obstáculo, los sistemas informales podrían ayudar al establecimiento del Estado de Derecho si pudieran integrarse en el sistema formal, formando un modelo híbrido⁶³³. Cuatro son las razones principales que llevaron a generalizar esta conclusión.

En primer lugar, el hecho de que la Justicia en Afganistán esté intrínsecamente ligada a la forma en que se usa y abusa del poder político. Son muchos los estudios que han establecido una clara relación entre la falta de justicia, la corrupción y el apoyo a la insurgencia, lo que ha planteado la necesidad de abordar la implantación de un Estado de Derecho efectivo como requisito previo a cualquier éxito duradero en la lucha contra la

⁶³⁰ Los sectores preocupados por la defensa de los Derechos Humanos, particularmente de las mujeres, se oponen a que los tribunales informales puedan tratar asuntos penales por la repercusión que la mediación puede tener en el derecho al acceso al acceso efectivo a la justicia de las mujeres. UNAMA sostiene que el sistema formal está mejor preparado para defender los derechos de las mujeres (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN. *Injustice and Impunity: Mediation of Criminal Offences of Violence against Women*. Mayo, 2018. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_ohchr_evaw_report_2018_injustice_and_impunity_29_may_2018.pdf).

⁶³¹ El borrador de la Ley de *shuras* y *yirgas* para la resolución de conflictos de 2010 que, según Wardak, producía una sobrerregulación de la materia (WARDAK (2011), *op. cit.*) nunca llegó a aprobarse. La oposición del Ministerio de Asuntos de la Mujer y de la Comisión Independiente de Derechos Humanos consiguieron que se retirara el proyecto y no se volviera a abordar este asunto (WARDAK (2016), *op. cit.* p. 17).

⁶³² WARDAK (2016), *op. cit.* p. 17.

⁶³³ Wardak fue el primero en formular una propuesta al respecto, en un artículo publicado en WARDAK, (2004), *loc. cit.*

insurgencia y por la estabilización de Afganistán⁶³⁴. Desde una perspectiva Habermiana, la justicia informal sería depositaria de una legitimidad material de la que adolecería el sistema formal, investido en su lugar de la legitimidad formal. La integración del sistema informal en el formal podría, de esta manera, contribuir a investir de legitimidad al Estado afgano.

En segundo lugar, el desapego hacia el gobierno que estaba generando entre los afganos la falta de justicia efectiva, con el consiguiente refuerzo para la insurgencia que ello conllevaba, acabó por llevar a la comunidad internacional a preocuparse más seriamente por la reforma del sector de la justicia, entrelazando esta reforma con la estrategia más amplia de contrainsurgencia y estabilización que se estaba abordando en Afganistán, lo que condujo inevitablemente a la búsqueda de soluciones rápidas⁶³⁵. A pesar de los millones gastados por la comunidad internacional en la mejora del sector de la justicia formal, el hecho de que la gran mayoría de los afganos siguiera prefiriendo los mecanismos de justicia informal planteaba serias dudas acerca de la efectividad de estos programas. Recurrir a la justicia informal se presentaba como una opción válida para mejorar la justicia a corto plazo.

En tercer lugar, desde una perspectiva menos pragmática y más doctrinal, autores como Röder sostienen que los sistemas de justicia informal deben considerarse como parte integrante del sistema de gobernanza de un Estado, en la medida que suponen un paso adelante a la hora de garantizar el acceso a la justicia en poblaciones que, de otro modo, no encontrarían la manera de hacer valer sus derechos en zonas en las que la justicia formal o no existe o no es de fiar⁶³⁶. A pesar de todas las críticas que puedan hacerse a los tribunales informales y de las dudas, más que razonables, que suscitan los mecanismos de justicia informal, no es menos cierto que para muchos afganos esta es la única forma de justicia disponible y, en muchos casos, la preferida cuando hay otras opciones. Incluso en las zonas donde el sistema formal de justicia está activo, su actuación no se traduce necesariamente en decisiones más justas, en una mayor protección de los derechos, ni siquiera en una mayor coherencia con la ley formal afgana. Dada la importancia de estos mecanismos, es difícil mejorar de manera significativa el acceso a la justicia y garantizar un cierto cumplimiento de la ley sin comprometer en cierta medida al sector de la justicia informal.

⁶³⁴ KUOVO. *op. cit.* p. 7. En el mismo sentido: HOLDREN et al. *op. cit.* pp. 143-44. Como señala Wardak, los problemas que los afganos encuentran para el acceso a una justicia efectiva son varios, destacando entre ellos el elitismo judicial, la corrupción/costes, los retrasos dilatados y los altos niveles de analfabetismo. Pero la causa más relevante, con diferencia, es la inseguridad, que impide a muchos afganos acercarse a los centros judiciales (WARDAK (2016), *op. cit.* p. 10).

⁶³⁵ Según Wimpelmann, la estrategia de contrainsurgencia implicaba llevar el buen gobierno a todos los rincones del país, para así ganar el apoyo de la población, objetivo fundamental de esta estrategia. Potenciar el desarrollo y el buen gobierno no serían un fin en sí mismo, sino un medio para derrotar a la insurgencia, ganado el apoyo de la población. El gobierno de Karzai, ineficaz y corrupto, al entorpecer este objetivo, se convirtió en un obstáculo a salvar. Es por ello que la estrategia militar se centró en trabajar directamente con provincias y distritos. En la misma línea, trabajar con los sistemas de justicia informales permitía esquivar al Ministerio de Justicia a la hora de obtener avances inmediatos en el campo de la justicia (WIMPELMANN, *op. cit.* p. 16).

⁶³⁶ RÖDER, *op. cit.* p. 58.

Por último, la creciente atención que están ganando los sistemas de justicia informales se debe también al hecho de que la implantación de sistemas judiciales de estilo occidental a sociedades post-conflicto es una opción que se está abandonando porque no parece dar los frutos deseados. En el caso afgano, después de dos décadas de esfuerzos e inversiones enormes, no parece que se hayan conseguido resultados decisivos; en parte porque los tribunales formales de nueva creación y las leyes que aplican no son necesariamente aceptados por la población local. Especialmente en las zonas rurales más conservadoras, la brecha entre los sistemas de justicia formal e informal se muestra enorme y, aunque se establezcan tribunales formales, las disputas siguen ventilándose a través de sistemas informales. A la vista de ello y ante la aparente inutilidad de los esfuerzos acometidos, los esfuerzos más recientes no se vuelcan en la eliminación de los sistemas informales, sino en el fortalecimiento y la reforma de las instituciones tradicionales existentes y su vinculación con las instituciones del Estado. Un concepto de Estado de Derecho centrado exclusivamente en las instituciones estatales encuentra cada vez menos apoyo, mientras que las instituciones de justicia informales son cada vez más reconocidas como equivalentes funcionales de los tribunales estatales⁶³⁷. Como señala Tamanaha, “a pesar de que los sistemas de justicia no estatales no cumplen con los requisitos del Estado de Derecho, pueden cumplir y cumplen de hecho funciones correspondientes al mismo, en la medida en la que contribuyen a que la conducta de los ciudadanos esté sometida a algún tipo de normas.” Complementan – y a menudo incluso sustituyen – la infraestructura estatal de resolución de conflictos, contribuyen al restablecimiento de la paz social e incluso proporcionan una mejor seguridad jurídica⁶³⁸.

Inicialmente, ni la constitución, ni las instituciones judiciales desarrolladas a su amparo, mostraron el menor interés por crear un modelo híbrido, integrando en el sistema formal las instituciones de justicia informal, criticadas por su supuesta parcialidad, sin reconocer su posible valor como herramienta para la solución de conflictos en aspectos como la propiedad de la tierra y otros conflictos de larga duración y con gran impacto en la vida de las comunidades⁶³⁹. Solo la necesidad cada vez más imperiosa de un éxito en Afganistán, forzó a la comunidad internacional a recurrir a los mecanismos de justicia informal para reforzar o complementar al sistema formal, tratando de apoyar a los tribunales informales ya existentes, o de crear otros nuevos basados en su interpretación de los modelos históricos. Así, la pervivencia y la aparente eficacia de los mecanismos de justicia tradicionales han acabado por atraer la atención internacional, que comenzó a financiar proyectos para su desarrollo e integración en el sistema formal⁶⁴⁰.

4.4.2. La comunidad internacional ante los sistemas de justicia informal

⁶³⁷ RÖDER, *op. cit.* p. 59.

⁶³⁸ TAMANAHA, B. Z. “The Rule of Law and Legal Pluralism in Development”. *The Hague Journal on the Rule of Law*. 1–17. 2011. <https://www.cambridge.org/core/journals/hague-journal-on-the-rule-of-law/article/rule-of-law-and-legal-pluralism-in-development/AC95310DE96B4D480A30D1EDE2D2A8BE>. p. 1–17.

⁶³⁹ KUOVO, *op. cit.* p. 51.

⁶⁴⁰ COBURN, *op. cit.* p. 7-11.

Las organizaciones internacionales, en particular las organizaciones humanitarias, tienen una larga tradición de relaciones con lo que se podría denominar estructuras administrativas informales, en particular, con las asambleas locales afganas. Con ellas han negociado tradicionalmente su acceso a las zonas en las que querían trabajar, con ellas han discutido la forma de abordar sus proyectos y ante ellas han planteado los conflictos que pudieran surgir con la población local en la ejecución de sus trabajos. Se trata de las mismas asambleas responsables de impartir justicia a nivel local. A pesar de que, desde 2001, la comunidad internacional ha tratado de reforzar así a la administración del Estado, restando protagonismo a estas instituciones informales, la debilidad del Estado ha impedido prescindir del papel de representación y gestión de las asambleas locales. De forma que, con carácter general, puede decirse que el fortalecimiento de las instituciones formales no ha sido suficiente para permitir prescindir de aquéllas, tanto en su faceta de gestión de los asuntos públicos, como en la de la administración de justicia. Con el paso de los años, la actitud de la comunidad internacional hacia estas estructuras informales ha ido cambiando. Primero ante la evidencia de que no es posible prescindir de ellas mientras no se disponga de una estructura administrativa capaz de asumir las funciones que cumplen. *de facto*. Posteriormente, porque se ha empezado a valorar positivamente su contribución a la estabilización.

En los últimos años, las asambleas locales han cobrado un nuevo interés para la comunidad internacional por su posible contribución al establecimiento del Estado de Derecho y al acceso efectivo a la justicia, preocupaciones que se intensificaron tras el cambio en la política de EEUU que se produjo bajo el gobierno del presidente Obama⁶⁴¹. La estrategia inicialmente elegida en 2001 para reconstruir Afganistán se basaba en el desarrollo de estructuras formales de Estado, con una implicación mínima sobre el terreno. Esta estrategia cambió ante la creciente preocupación por el crecimiento de la insurgencia y la falta de avances en la estabilización y, posteriormente, ante la preocupación que despertaba a todos los niveles la transición que debía preceder al repliegue de las fuerzas internacionales antes de 2015. Esta nueva estrategia implicaba prestar más atención a los asuntos de gobernanza e imperio de la ley, lo cual ha acabado provocando un aumento de los fondos dedicados a programas dirigidos al desarrollo de la justicia informal⁶⁴².

Este incremento en la financiación ha llevado al desarrollo de una serie de programas, que van desde los dedicados a realizar trabajos de investigación, hasta los que tratan de remodelar las estructuras informales para que puedan contribuir a los objetivos de la contrainsurgencia. Hay aspectos positivos en muchos de estos proyectos, pero su efecti-

⁶⁴¹ La administración Obama comenzó a enfocarse en el esfuerzo de construcción del estado en 2009 poniendo un mayor énfasis en fortalecer la gobernabilidad en todos los niveles, como parte de su estrategia general, partiendo de la idea de que las instituciones estatales son esenciales para debilitar la insurgencia. Bajo el mando del general Stanley McChrystal, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de la OTAN identificó la necesidad de "separar la influencia insurgente de la población y apoyar las estructuras sub-estatales del gobierno afgano para establecer el Estado de Derecho y brindar servicios básicos" como uno de los tres esfuerzos principales en su actual plan de campaña (COOKMAN, C. y WADHAMs, C. *Governance in Afghanistan. Looking Ahead to What We Leave Behind*. Center for American Progress. Mayo, 2010. p. 1. https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/05/pdf/afghangovernance.pdf?_ga=2.212479060.1789733222.1602231351-1803331513.1602231351).

⁶⁴² SUHRKE, *op. cit.* p. 216.

vidad ha sido limitada por una serie de razones que van desde la dificultad en la comprensión de los aspectos culturales del problema, a la falta de concreción en los objetivos de algunos de los proyectos. En algunos casos, los programas internacionales han hecho más difícil la solución de controversias locales, mientras que iniciativas más modestas dirigidas por los propios afganos han demostrado ser algo más eficaces⁶⁴³.

A la hora de ejecutar estos proyectos, no se ha tenido suficientemente en cuenta la problemática que plantea actuar sobre un *sistema adaptativo complejo* en el que la decisión sobre el modo en que deben resolverse los conflictos en una determinada comunidad tiene una enorme carga política. De la misma forma que cualquier proyecto que involucre a los actores políticos locales puede tener repercusiones en el modo en que se resolverán las disputas a nivel local en el futuro. Este último aspecto debe tomarse en consideración cuando se gestionan las relaciones con los líderes relevantes de una comunidad determinada, ya que al elegir determinados interlocutores a expensas de otros, se aumenta el capital político de ciertas figuras locales⁶⁴⁴. El simple hecho de celebrar una reunión con un líder determinado puede aumentar su reputación, al hacerle aparecer como alguien que tiene acceso a los recursos internacionales o, más peligrosamente, hacer de él un objetivo por su relación con esas mismas fuerzas. Esta interferencia en las dinámicas de poder internas puede tener cierta influencia en cómo se resolverán las disputas en esa comunidad en el futuro.

A nivel nacional, el apoyo internacional a personajes que están considerados como manifiestamente corruptos influye en la manera en que los afganos interpretan las opciones políticas disponibles. El hecho de que la comunidad internacional haya continuado favoreciendo a esos líderes ha llevado a muchos a creer que es más que probable que los señores de la guerra y las redes clientelares que dominan actualmente gran parte del país, lo sigan haciendo en el futuro, lo que les obliga a tomar decisiones en cuanto al modo de comportarse en lo que ven como un sistema intrínsecamente injusto, pero firmemente asentado. Obviamente, esto influye en la forma en la que se resuelven los conflictos a nivel local⁶⁴⁵. Paulatinamente, los actores internacionales fueron adquiriendo conciencia de que sus actuaciones en el plano de la justicia tenían repercusiones en otros planos que debían tenerse en cuenta para evaluar la validez de los modelos adoptados.

La comunidad internacional no es, por supuesto, una entidad homogénea. Está formada por un amplio surtido de organizaciones internacionales, fuerzas militares, gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil. En términos de justicia informal, esta multiplicidad de grupos ha generado una amplia

⁶⁴³ COBURN, *op. cit.* p. 35

⁶⁴⁴ La OTAN define el *Key Leaders Engagement* como “El uso planeado y coordinado de los jefes principales de la fuerza propia para influir en los líderes y formadores de opinión más relevantes en el área de operaciones asignada, en apoyo de los objetivos militares.” OTAN, 2010. P. 92. En síntesis, se trata de aprovechar las relaciones que los mandos militares de más alto nivel puedan establecer con líderes formales e informales y con formadores de opinión, para influir en ellos en apoyo a las operaciones propias.

⁶⁴⁵ En las zonas del sur de Afganistán, donde la tribu de Karzai, los popalzai, ha consolidado en gran medida su poder, los órganos formales e informales serán propensos a apoyar litigantes de esta tribu frente a otros. Esto demuestra cómo las decisiones de política internacional, o incluso las decisiones operativas, pueden afectar a la resolución de conflictos a todos los niveles (COBURN, *op. cit.* p. 35).

gama de enfoques, que van desde los intentos militares de utilizar los mecanismos informales como una herramienta en la campaña de contrainsurgencia, a los esfuerzos de los grupos de Derechos Humanos de vigilar y condenar las prácticas que violan los Derechos Humanos⁶⁴⁶.

Esta diversidad de actores y enfoques hace difícil que pueda darse una respuesta única a la cuestión de qué está haciendo la comunidad internacional respecto a la justicia informal en Afganistán. Pero sí puede decirse que, en los últimos años, se ha dado un salto cualitativo al respecto. En primer lugar, porque no se han abordado las relaciones con los actores informales como una alternativa ante la inexistencia o ineficacia de los sistemas formales, actuando al margen de la administración afgana. Muy al contrario, los esfuerzos actualmente en marcha se enfocan a potenciar la complementariedad de los sistemas formal e informal, coordinando las actuaciones con el gobierno afgano. Se trata básicamente de sacar partido de unas capacidades que pueden muy bien suplir las deficiencias del sistema formal y de intentar que sus decisiones obedezcan al espíritu de la constitución afgana y no supongan violaciones de los Derechos Humanos. Para ello se aplican fundamentalmente herramientas de formación, así como instrumentos que refuercen la seguridad jurídica, permitiendo que el sistema formal actúe en segunda instancia, homogeneizando las decisiones y registrando aquellas que creen derechos de propiedad o similares⁶⁴⁷.

4.4.3. Consecuencias de la integración de los sistemas formal e informal

Aunque en el plano teórico hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de integrar de alguna manera el sistema informal en los esfuerzos por desarrollar un Estado de Derecho efectivo, faltaban evidencias empíricas sobre los efectos reales de esta pretendida integración en cuatro objetivos fundamentales perseguidos con esta iniciativa: mejora del acceso a la justicia en las comunidades rurales; reducción del número de sentencias contrarias al derecho afgano y a los Derechos Humanos; reforzamiento del papel de las autoridades formales en la resolución de disputas, y reducción en la persistencia de los conflictos, contribuyendo así a la estabilidad a largo plazo.

A la hora de dar respuesta a estas cuestiones, resulta necesario analizar algunas experiencias bien documentadas, comenzando por una serie de proyectos piloto realizados por el *United States Institute of Peace* (USIP) encaminados precisamente a responder esos interrogantes aplicando el procedimiento de lecciones aprendidas⁶⁴⁸. El objetivo

⁶⁴⁶ Ante la evidencia de que una campaña de contrainsurgencia efectiva precisaba de un sistema de justicia penal efectivo y libre de corrupción, en 2009, tanto EEUU como ISAF reconocieron la necesidad de coordinar los esfuerzos civiles y militares en este campo. El General McChrystal solicitó unificar bajo un mismo mando las unidades responsables de los centros de detención, los interrogatorios y los programas de establecimiento del Estado de Derecho, en parte para finalizar con los problemas que estaba planteando la gestión de prisioneros. En 2011 los ministros de defensa de 48 naciones crearon la *NATO Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM), misión militar responsable de apoyar al desarrollo del sistema judicial, facilitar el acceso a los sistemas informales de justicia y luchar contra la corrupción, promoviendo la legitimidad del gobierno afgano y ampliando aún más las responsabilidades militares en este campo. Ver: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder-Rule_of_Law-en.pdf

⁶⁴⁷ RUIZ AREVALO, 2016. *loc. cit.* pp. 34 y 35.

⁶⁴⁸ GASTON et al, *op. cit.* p. 1.

último de estos proyectos era solventar los inconvenientes de los sistemas informales, reconociendo al mismo tiempo el importante papel que pueden desempeñar para compensar las carencias de la justicia formal, contribuyendo así a la estabilidad de las comunidades. Para ello, se trataba de fortalecer los vínculos entre ambos sistemas, fomentando una mayor relación entre los ancianos implicados en las *yirgas* y los funcionarios del sistema judicial, mediante la organización de reuniones formales en las que, además de facilitar el intercambio de opiniones y el conocimiento mutuo, se fomentara la adopción de patrones comunes en la resolución de determinados tipos de litigios y el registro oficial de las decisiones adoptadas por los tribunales informales.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la teoría de los *sistemas adaptativos complejos*, los presuntos beneficios de la vinculación de los sistemas de justicia formal e informal dependen en gran medida de las dinámicas políticas, institucionales y sociales existentes dentro de cada comunidad. La diversidad, complejidad y adaptabilidad que presentan estas dinámicas comunitarias hacen difícil pensar que cualquier modelo de intervención se pueda aplicar universalmente en todo el país. Una vez más, las dinámicas propias de los Sistemas Adaptativos Complejo impiden una aplicación generalizada de las conclusiones obtenidas mediante el proceso de lecciones aprendidas. Por esta razón, cualquier programa de intervención en este campo debe basarse en la realización de un análisis previo de las dinámicas políticas locales. Este análisis de la comunidad no sólo debe evaluar la probabilidad de que la creación de este tipo de vínculos sea beneficiosa, sino que debe valorar también si los mecanismos informales son apropiados en cada caso concreto, a la vista de las costumbres y la situación política locales y si los efectos que puedan inducir en otros ámbitos no podrían anular los beneficios en el ámbito de la justicia.

A día de hoy, la experiencia acumulada en la integración de ambos sistemas no resulta muy clasificadora, sobre todo por las enormes diferencias entre los modelos aplicados, las características de las comunidades y los métodos de evaluación de resultados aplicados. Estas circunstancias hacen difícil valorar la medida en que se ha conseguido avanzar en la consecución de los objetivos señalados. El único aspecto en el que las conclusiones son unánimes es el referente al rechazo que produce el registro público de las decisiones de las *yirgas*. Se trata de un aspecto que se considera fundamental de cara a conseguir una cierta seguridad jurídica, especialmente en el caso de los litigios relativos a la propiedad y uso de la tierra, campo en el que la falta de registros fiables es fuente de innumerables conflictos. Entre los afganos, se tiende a pensar que la remisión de las decisiones a las instancias formales, salvo en asuntos civiles de poca importancia, no proporciona beneficios tangibles, pero entraña riesgos importantes. Esto es así particularmente cuando se dirimen asuntos de familia, considerados como demasiado privados como para confiarlos a un registro público; asuntos criminales, por el temor a ulteriores consecuencias penales, y casos relativos a la propiedad y uso de la tierra, donde se teme que el registro pudiera conducir a la apropiación de tierras, a sobornos o a nuevos impuestos. La opción de mantener un registro propio, no compartido con instancias oficiales, resulta más aceptable cuando se trata de asuntos civiles o relativos a la propiedad y uso de la tierra, pero sigue despertando recelos en los casos de familia y penales.

4.5. Conclusiones

A la vista de la indudable importancia que los sistemas informales de justicia tienen en muchos sistemas políticos y de su potencial como medio eficaz para la resolución de conflictos, hoy tienden a considerarse como una de las herramientas fundamentales en la promoción del Estado de Derecho en los países en desarrollo o en vías de estabilización. Esta nueva estrategia puede permitir aprovechar los beneficios de las instituciones de justicia informal, expuestas en este trabajo, pero aceptando al mismo tiempo sus desventajas:

1. Las instituciones de justicia informal funcionan bien dentro de las comunidades homogéneas, pero pueden crear conflictos en las sociedades heterogéneas. Son eficaces en la resolución de conflictos en el ámbito de la comunidad, pero no entre individuos o grupos y las instituciones del Estado o entre grupos distintos.
2. Las instituciones de justicia informal están a menudo dominadas por los varones y sus decisiones tienden a ser sesgadas por el género.
3. Sus decisiones plantean en ocasiones conflictos con los Derechos Humanos, lo que hace necesario algún tipo de control, así como el establecimiento de garantías jurídicas de respeto de esos derechos.
4. Las instituciones informales facilitan el acceso a la justicia, pero con el riesgo de crear una *justicia pobre para los pobres*.
5. Por último, sería poco realista creer que los sistemas de justicia informales son inmunes a la corrupción, el nepotismo y otros factores que influyen en la equidad procesal.

Es importante tener en cuenta que la resolución de disputas constituye en sí mismo un *problema perverso* con implicaciones de naturaleza política. En primer lugar, porque los actores implicados, tanto en el ámbito formal como en el informal, siempre tienen motivaciones políticas. Los esfuerzos para reformar y fortalecer las instituciones de justicia informal a menudo se enfrentan con la oposición, más o menos abierta, de funcionarios estatales que temen perder el poder político. En niveles más bajos, por el contrario, los funcionarios estatales están normalmente más dispuestos a relacionarse con el sistema informal, por su mayor cercanía con las comunidades en las que viven, siendo frecuentes los casos en los que llegan a participar en este tipo de procedimientos.

En segundo lugar, porque, en situaciones de conflicto y post-conflicto, las instituciones de justicia informal pueden ser percibidas como competidores por parte de los poderes fácticos, a menudo más interesados en su propio beneficio que en la resolución efectiva de los conflictos; tal es el caso de grupos armados ilegales, señores de la guerra y movimientos ideológicos o religiosos radicales. Si están destinados a desempeñar un papel vital y positivo en la construcción del Estado de Derecho, las instituciones de justicia informales deben ser protegidas de la influencia de estos actores.

Por último, pero no menos importante, porque afecta de forma importante a la legitimidad de las instituciones. Como ya se ha comentado, la legitimidad plena debe integrar un componente material y otro formal. Los sistemas formales, como su propio nombre indica, incorporan la legitimidad formal al aplicar leyes formalmente aprobadas, a través de un proceso regulado por la ley. A pesar de ello, los tribunales formales parecen

carecer de la plena legitimidad material por no ser reconocidos por los afganos. En el caso de los tribunales informales, la situación se invierte: carece de legitimidad formal, ya que el ordenamiento jurídico no les atribuye la jurisdicción que ejercen de hecho, ni reconoce las normas que aplican en sus procedimientos. Pero, todos los datos disponibles hacen pensar que gozan de un alto grado de legitimidad material, ya que una amplia mayoría de afganos confían en ellos y en las normas que aplican para la resolución de sus disputas.

Las instituciones de justicia informal basan su legitimidad en su aceptación por parte de las comunidades locales. Esta dependencia de lo que podría denominarse la *legitimidad comunal* implica que la reforma y el fortalecimiento de las instituciones de justicia informal y la creación de vínculos efectivos con el Estado fracasarán si, a la hora de acometer el proceso de inclusión, no se trabaja con las comunidades afectadas, de forma que la consecuencia final del proceso no sea la pérdida de la legitimidad.

En síntesis, con todas las reservas que supone extraer lecciones y buscar soluciones a un *problema perverso* como el que constituye el sistema judicial, se puede concluir que los intentos iniciales por suprimir los sistemas de justicia informal constituyeron un error, además de un empeño imposible. El cambio de actitud que ha llevado a buscar su integración en el sistema formal debe valorarse como un acierto, aun reconociendo la necesidad de establecer ciertas cautelas al respecto. La lentitud con la que el Gobierno afgano está abordando este proceso, debe considerarse un error, producto posiblemente de su reluctancia a verse privado de cierto control sobre la administración de justicia. Pero, por otra parte, no se deben pasar por alto los riesgos que supone esta apuesta por unos tribunales que aplican normativas no siempre congruentes con los valores democráticos, cuyas resoluciones son difícilmente sujetas a casación y que generan inseguridad jurídica por no estar ligadas a un sistema general de registro. Son todos ellos problemas que pueden solventarse si, desde el Gobierno, se abordan las reformas legislativas necesarias y se demuestra la voluntad política necesaria para liderar el proceso en la dirección exigida por el marco constitucional vigente.

5. LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

5.1. El papel de los partidos políticos en el proceso de estabilización

Los partidos políticos son un componente esencial de la democracia representativa. Agrupan a los votantes, agregan y articulan intereses, reclutan candidatos para cargos públicos, formulan políticas alternativas, integran grupos e individuos dispares en el proceso democrático y constituyen la base para una actividad electoral y legislativa coordinada⁶⁴⁹. Precisamente por ello, en el marco de los procesos de estabilización se considera fundamental el desarrollo de partidos políticos fuertes, representativos e implicados en el proceso⁶⁵⁰. Pero, aún reconociendo que el desarrollo de un sistema de partidos es un factor importante en el proceso de estabilización, conviene no magnificar su efecto positivo. Si bien es cierto que puede contribuir a empoderar a los grupos vulnerables, aumentar la transparencia, mediar en conflictos y propiciar una distribución más equitativa de los recursos, también puede tener efectos negativos, aumentando el poder de las élites ya dominantes, marginando a las minorías y acentuando la rivalidad entre grupos políticos, étnicos o religiosos⁶⁵¹.

De acuerdo con las dinámicas características de los Sistemas Adaptativos Complejas, resulta complicado llegar a una conclusión definitiva sobre el papel que los partidos políticos pueden jugar en un proceso de estabilización. Este papel depende de multitud de factores externos, que pueden llegar a desvirtuar las conclusiones que, desde un punto de vista académico, puedan alcanzarse al respecto. Desde una perspectiva puramente teórica, los partidos son un componente esencial del sistema democrático, por lo que impulsar su desarrollo debe ser parte integral de cualquier estrategia de estabilización. Pero la realidad es mucho más compleja. De entre los partidos presentes en Afganistán en 2001, algunos no apoyaban el proceso de transición, o lo hacían por motivaciones

⁶⁴⁹ Sobre el papel de los partidos políticos en los sistemas democráticos véase BALLESTEROS MARTÍN, J.L. "El postconflicto y la estabilización", en Garrido Gómez, M.I. (Coord) *El derecho a la paz como derecho emergente* pp. 143-158. Atelier, 2011.

⁶⁵⁰ Sobre el papel de los partidos políticos en los procesos de estabilización post-conflicto: REILLY, *op. cit.* Castillejo hace un análisis del papel de los partidos políticos en la estabilización de Sri Lanka, Nepal y Myanmar que aporta conclusiones sobre la implicación de actores internacionales en la zonas de conflicto que pueden ser útiles con carácter general, con las debidas reservas. Citando a Reilly, Castillejo destaca la poca atención que los actores internacionales han prestado a los partidos políticos en los procesos de estabilización. Esta falta de interés se ha debido, normalmente, a que los partidos suelen representar facciones y tener reputación de corruptos (CASTILLEJO, C. *Political parties and peacebuilding*. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Enero, 2016. p. 8. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a3a0e081d8d2852cc065394acc740420.pdf>).

⁶⁵¹ REILLY, B. NORDLUND, P. NEWMAN, E. *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development* United Nations University, 2008, p.1. <https://www-files.ethz.ch/isn/50126/pb02-08.pdf>. La formación de partidos políticos es el paso previo a la celebración de elecciones, uno de los hitos fundamentales en cualquier proceso de estabilización. Pero, la elección del momento adecuado para ello no es fácil. Retrasarlas puede restar legitimidad a un proceso liderado por autoridades no elegidas. Pero la precipitación también es peligrosa: "Unas elecciones a destiempo y mal preparadas no conducen a la democracia, ni siquiera a la estabilidad política tras del conflicto. En cambio, pueden mejorar el poder de los actores capaces de ejercer coerción, miedo y prejuicios, reviviendo así la autocracia e incluso precipitando conflictos violentos a gran escala." (DIAMOND, L. "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States. Lessons and Challenges." *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 2, No. 2. pp. 93-116, p. 99. <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj0202/05.pdf>).

meramente oportunistas; o representaban a grupos étnicos enfrentados entre sí, o eran directamente plataformas políticas de los señores de la guerra.

La experiencia acumulada durante los últimos años demuestra que haber limitado su protagonismo en el sistema político nacido tras los Acuerdos de Bonn ha generado problemas que afectan al correcto funcionamiento del propio sistema. Pero, haberles dado un protagonismo mayor en aquél momento podría haber dado origen a problemas difíciles de prever. La naturaleza perversa de este problema hace difícil valorar el acierto o error de las decisiones adoptadas y aun más complicado proponer opciones alternativas. A pesar de ello, el análisis del papel jugado por los partidos en Afganistán en las últimas dos décadas, comparado con experiencias de otros escenarios y análisis teóricos al respecto permiten concluir que determinadas estrategias parecen ser más adecuadas que otras para la consolidación de la paz y el proceso de democratización.

El desarrollo de partidos políticos en las democracias emergentes es un reto complejo. Si bien están llamados a ser el principal canal de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes políticos, siendo esenciales para construir gobiernos (y oposiciones) responsables, lo cierto es que encuentran muchas dificultades para desempeñar estos roles, debido a deficiencias que limitan su representatividad real. Por una parte, esta representatividad suele verse mermada por su debilidad institucional, la falta de financiación y lo escaso de su militancia. A ello hay que añadir, con frecuencia, lo cambiante de sus bases de apoyo, que a menudo dependen de vínculos personales, regionales o étnicos, en lugar de reflejar a la sociedad como un todo. En muchos casos, son meras máquinas electorales, que cobran vida solo en el momento de las elecciones, carecen de ideologías coherentes o agendas políticas y con frecuencia no pueden garantizar una acción colectiva disciplinada en el parlamento⁶⁵².

En el caso de Estados fallidos o semi-fallidos, la debilidad de los partidos políticos puede tener consecuencias aún más peligrosas. En este tipo de sociedades, la competencia política gravita a menudo en torno a identidades sectarias, sean nacionales, étnicas o religiosas. La rivalidad entre partidos puede exacerbar el conflicto sectario, sea por alentar un sentimiento de inseguridad comunal o por ser utilizada por las élites que pueden verse beneficiadas por la movilización sectaria y la polarización⁶⁵³. En estas circunstancias, las élites políticas pueden verse tentadas a rivalizar por convertirse en paladines de la causa sectaria, radicalizando las agendas políticas⁶⁵⁴. Estas deficiencias en el

⁶⁵² REILLY et al, *op. cit.* p.2.

⁶⁵³ CASTILLEJO, *op. cit.* p. 2. Este tipo de dinámicas políticas quedan claramente expuestas en la situación que siguió al inicio de conversaciones con los talibán en 2010. Algunos partidos rechazaban este diálogo porque entendían que podía relegar a los partidos, mayoritariamente uzbekos y tayikos, surgidos de la antigua Alianza del Norte. La respuesta fue la creación de un nuevo partido, el Frente Nacional de Afganistán, cuyos mentores fueron veteranos muhyahidines: el ex-vicepresidente Ahmad Zia Massud, tayiko, el general Abdul Rashid Dostum, uzbeko, y el hazara Muhammad Muhaqiq. El problema es que estos tres líderes políticos disponían de milicias armadas a sus órdenes (TADJBAKHS, *loc. cit.* p. 295).

⁶⁵⁴ Como ilustra la experiencia en Bosnia, los partidos políticos pueden fácilmente exacerbar las tensiones existentes, canalizar el apoyo a los extremistas o alentar modelos de votación que reflejen lealtades en tiempo de guerra y obstruyan la consolidación de la paz. REILLY, et al, *op. cit.* p. 2. Castillejo propone que la acción de la comunidad internacional, respecto a los partidos políticos, debe centrarse en fomentar la formación de alianzas que ayuden a superar el sectarismo. Los casos analizados por el autor parecen demostrar que la formación de coaliciones amplias es crucial para el avance de los procesos de paz. (CASTILLEJO, *op. cit.* p. 8).

desarrollo de los partidos están tan extendidas que se han convertido en una preocupación central en los procesos de estabilización, en la medida en que son consideradas, cada vez, más como una amenaza para la democracia misma. El reconocimiento de la trascendencia de este problema ha dado lugar a una creciente preocupación por encontrar el modo de apoyar el desarrollo de partidos fuertes y representativos en estos entornos⁶⁵⁵.

Las democracias débiles, amenazadas por conflictos desestabilizadores, se ven enfrentadas con frecuencia a la necesidad de compatibilizar dos principios contrapuestos, defendidos ambos por la comunidad internacional: por una parte, se propugna la necesidad de partidos de carácter nacional, inclusivos, que representen a todos los grupos sociales; por otra, se reconoce la necesidad de proporcionar un cauce de representación a los diferentes grupos sociales, especialmente a los más desprotegidos. Se trata de encontrar un equilibrio entre el derecho de todos los grupos, incluidas las minorías, a organizarse y pugnar por alcanzar el poder político, con la necesidad de contar con partidos nacionales inclusivos, que defiendan intereses generales. La comunidad internacional debe reconocer que, en muchas democracias emergentes, estos dos objetivos son en la práctica opuestos entre sí. Particularmente en las sociedades con conflictos internos, forjar partidos que sean inclusivos y legítimos es un desafío político difícil, cuya materialización puede requerir una intervención positiva

En el caso afgano, al analizar posibles limitaciones a la hora de que los grupos étnicos o religiosos se conviertan en actores políticos, Grote argumenta que las regulaciones orientadas a este fin pueden resultar lógicas respecto a los órganos superiores del Estado, que tienen el deber constitucional de evitar cualquier tipo de discriminación entre los ciudadanos de Afganistán (Constitución de Afganistán, Art. 22). Sin embargo, resulta mucho más cuestionable la extensión de estas limitaciones a las actividades de los partidos políticos que hace el Artículo 35 de la Constitución, que prohíbe explícitamente la formación o el funcionamiento de partidos basados en el origen étnico, el idioma, la escuela islámica de pensamiento y la región. La Constitución de 1964 había adoptado un enfoque más general, prohibiendo sólo los partidos que se oponían a los valores consagrados en la Constitución. La introducción por la Constitución de 2004 de una prohibición específica sobre los partidos étnicos es difícil de conciliar con la tarea de los partidos políticos en una sociedad pluralista, que consiste precisamente en articular y promover las demandas e intereses de sus respectivos electores. Al prohibir el registro de partidos étnicos, la Constitución limita la capacidad de los grupos étnicos de utilizar el proceso electoral como instrumento de defensa frente a la injusticia o la discriminación, sean reales o meramente percibidas⁶⁵⁶. En la redacción de la Constitución de 2004 pri-

⁶⁵⁵ Muchas nuevas democracias han introducido reformas institucionales destinadas a cambiar la forma en que se crean, organizan y actúan los partidos. Estas reformas pretenden potenciar el papel representativo de los partidos, fomentando la libre competencia y la libertad de creación y actuación, incluyendo la de aquéllos que representan las aspiraciones legítimas de las minorías. Algunas de estas reformas han tenido un impacto significativo en la promoción de partidos enfocados a nivel nacional a expensas de los étnicamente exclusivos. A pesar de ello, las prácticas democráticas no resuelven por sí mismas problemas profundamente arraigados, particularmente en sociedades traumatizadas por el conflicto. De hecho, existe el peligro de que la consolidación de una paz basada en el desarrollo de una democracia de corte liberal pueda exacerbar o prolongar las divisiones (REILLY et al, *op. cit.* p.2).

⁶⁵⁶ GROTE, *op. cit.* p. 913.

mó el temor a que la existencia de partidos políticos de base étnica o religiosa exacerbara las tensiones ya existentes, por lo que se abogó por frenar su desarrollo y potenciar el de partidos inclusivos.

A la hora de afrontar la necesidad de fomentar el desarrollo de este tipo de partidos pueden aplicarse tres políticas diferentes:

- Restringir el desarrollo de partidos étnicos mediante reglas que impidan la formación de partidos con implantación exclusivamente regional.
- Establecer reglas electorales que modulen en este sentido el sistema de partidos.
- Aplicar medidas que fomenten la fortaleza interna de los partidos y la disciplina de sus parlamentarios⁶⁵⁷.

La mayoría de estos enfoques tiende a infringir, en diversos grados, la libre formación de partidos políticos. Avanzar hacia sistemas de partidos más agregados y legislar a favor de partidos nacionales produce un conflicto entre libertad y regulación. El dilema que se plantea es si los legisladores deben fomentar la creación de partidos nacionales y agregados que traspasen las divisiones étnicas o sociales y establezcan un sistema bipartidista estable que modere las diferencias en el electorado. O si, por el contrario, deben permitir que las divisiones étnicas u otras divisiones sociales formen parte de la competencia política y de la formación de partidos. Las restricciones que puedan imponerse a la libre formación de partidos en nombre de un desarrollo más efectivo del sistema y una democracia más fuerte se encuentran en el centro de esta discusión. Discusión que parte de la base, discutible y discutida, de que etnicidad y política multipartidista son inherentemente conflictivas y de que los beneficios de la articulación étnica no compensan el riesgo de una posible fragmentación y competencia entre partidos.

A la hora de analizar este problema, es importante tener en cuenta que, en las nuevas democracias, los partidos no emergen como movimientos basados en la agregación y articulación de grandes grupos de población, sino como herramientas administrativas centradas en proporcionar candidatos para cargos públicos y representativos. En parte por ello, los partidos son más dependientes de los fondos públicos que de sus electores⁶⁵⁸. En muchas democracias emergentes, la transición hacia la democracia no ha supuesto un desarrollo gradual hacia la plena competencia entre opciones alternativas. Procesos de democratización y descolonización muy rápidos han obligado a una rápida transición entre la competencia escasa o nula a la competencia plena, lo que afecta a los partidos políticos de manera muy específica, limitando su capacidad para desarrollar

⁶⁵⁷ Las últimas intervenciones internacionales están demostrando un uso cada vez más ambicioso de este tipo de *Ingeniería de Partidos* a través de la cual, con el apoyo de la comunidad internacional, se ha tratado de influir en cómo se forman, se organizan y compiten los partidos. Por ejemplo, en ocasiones se han impuesto restricciones a los partidos étnicos o basados en grupos sociales concretos. O se ha exigido cierto grado de implantación nacional. En otros casos se han introducido incentivos positivos para la formación de partidos transnacionales; por ejemplo, exigiendo la necesidad de pertenecer a grupos interregionales para poder competir en las elecciones. Muchas democracias emergentes usan los sistemas electorales para tratar de moldear el desarrollo de sus sistemas de partidos; y un número pequeño pero creciente ha introducido reglas que gobiernan el voto en el parlamento, en un intento de garantizar una mayor disciplina partidista. Finalmente, las organizaciones internacionales se han vuelto cada vez más activas, interviniendo directamente en este campo (REILLY et al, *op. cit.* p.3).

⁶⁵⁸ En el caso afgano, ante la falta de financiación pública, el resultado es aun pero: los partidos son, en gran medida, financiados personalmente por sus líderes, a los que quedan absolutamente supeditados.

una base social amplia, garantizar estructuras internas democráticas e institucionalizarse⁶⁵⁹.

Además, a la hora de analizar a los partidos políticos afganos no se puede perder de vista la realidad cultural a la que responden. Sólo así es posible entender muchos aspectos de su articulación interna y de su actuación política. Como se ha tenido ocasión de analizar, aspectos como el temor a lo desconocido, la tolerancia hacia la desigualdad, el escaso peso del individualismo o la relevancia del género en las relaciones sociales conducen a una sociedad muy jerarquizada, en la que el poder se ejerce de modo indiscutido y las diferencias sociales se aceptan con naturalidad; en la que el mérito tiene escasa trascendencia social; las mujeres están totalmente subordinadas a los varones, y el interés del individuo queda naturalmente supeditado al del grupo. Estos aspectos tienen su trascendencia tanto en la vida interna de los partidos (muy jerarquizados y en los que el liderazgo va asociado al poder social y económico y tiende ser hereditario o, al menos, cooptado por los jefes⁶⁶⁰) y en su actuación en la arena política (en la que sus decisiones vienen con frecuencia originadas por intereses de grupo). Otra consecuencia interesante es el escaso peso de la voluntad individual a la hora de decidir la afiliación o el voto, que vendrán determinados por el interés del grupo correspondiente y no por factores ideológicos o de interés individual. Hay otra aún más grave: el sometimiento de los partidos a los intereses de determinados grupos sociales, encarnados en sus *líderes naturales* conduce a que actúen normalmente como redes clientelares y que favorecer con nombramientos o decisiones de cualquier tipo a los miembros del propio grupo no se considere corrupción, sino un modo de actuar perfectamente natural.

5.2. Viejos y nuevos partidos en el Afganistán post-talibán

Como consecuencia de las circunstancias analizadas, se puede afirmar que, en Afganistán, el término *partido político* no describe necesariamente a una organización política activa en la forma en que lo son los partidos en las democracias consolidadas⁶⁶¹. Hoy en día se pueden distinguir corrientes ideológicas en la actividad política, pero pocos partidos cuentan con plataformas sociales individualizadas e identificables, o disponen de estructuras internas cohesionadas. Muchos tienen conexiones con facciones mili-

⁶⁵⁹ REILLY et al, *op. cit.* p.4.

⁶⁶⁰ Incluso partidos considerados modernos y progresistas comparten esta tendencia. El presidente del Partido Socialdemócrata, Ajmal Shams es el hijo de anterior presidente del mismo partido, ya fallecido, Shamsul Huda Shams. En la biografía de Shams en la página *web* del partido, este es el primer dato biográfico que se cita, a continuación del lugar y fecha de nacimiento. <http://www.afghanmillat.org/president.htm>

⁶⁶¹ Para el objeto de esta tesis no es necesario hacer un análisis detallado de los partidos políticos afganos. Este análisis puede encontrarse en RUTTIG (2018-1), *op. cit.* y en LARSON *op. cit.* Sí parece conveniente hacer un breve estudio sobre la evolución y el papel de los partidos pro-democráticos: aquéllos que responden, en su formación, a criterios ideológicos y no clientelares y que defienden el establecimiento de un sistema democrático basado en un Estado de Derecho efectivo. Estos partidos son los herederos de los movimientos reformistas afganos del siglo XX. Su mayor o menor fortaleza va a condicionar en gran medida la evolución política de Afganistán, ya que nacen con vocación de aglutinar a los afganos comprometidos con una transición hacia una democracia plena.

tares *ex-muyaidín* anteriormente activas en el conflicto civil⁶⁶². Un término más preciso para estas organizaciones herederas de los grupos armados de la guerra civil sería *protopartidos*, ya que carecen del componente ideológico y de la institucionalización comúnmente asociados con los partidos en el sentido convencional⁶⁶³. Las circunstancias expuestas anteriormente explican por qué estos *protopartidos* han sido capaces de mantener el protagonismo político logrado durante décadas de guerra civil.

Sin embargo, este protagonismo de los partidos *muyaidines* no ha impedido que, al calor de la intervención internacional, hayan ido surgiendo nuevos partidos de corte democrático, de carácter moderado y reformista y no vinculados a grupos de poder relacionados con la resistencia, a los que puede denominarse nuevos partidos democráticos, por su defensa del establecimiento de una democracia plena en Afganistán. Estos partidos han gozado de un gran apoyo internacional, fundamentalmente moral, ya que se les ha considerado la mejor garantía para la evolución hacia un Afganistán estable. Su carácter multiétnico y democrático, unido a la ausencia vinculaciones con los señores de la guerra, ha hecho que se les considere una herramienta de cambio positivo fundamental. Siempre y cuando consigan una cuota de poder suficiente como para ser relevantes, cosa que no ha sucedido, al menos en el grado requerido. Pese al apoyo internacional, en las primeras elecciones parlamentarias de la era post-talibán, celebradas en 2005, los partidos que se podrían agrupar bajo el calificativo de *nuevos partidos democráticos* no obtuvieron más que 7 escaños.

Las elecciones de 2010 produjeron un resultado similar a las de 2005 en lo que respecta al fracaso de los nuevos partidos democráticos, lo que supuso el afianzamiento en el poder de partidos políticos con un fuerte componente étnico, a pesar de la prohibición constitucional, apoyados en las redes clientelares de los líderes *muyaidines*, con un compromiso discutible con la modernización y democratización efectiva del país. Esta realidad demostró a la comunidad internacional la necesidad de favorecer el desarrollo de nuevos partidos políticos, moderados, democráticos y comprometidos con la estabilización, abandonando el principio de no-injerencia seguido hasta ese momento.

Fruto de este apoyo internacional, a las elecciones de 2014 concurrieron nuevos partidos caracterizados por un acercamiento a las élites urbanas más progresistas y un amplio

⁶⁶² LARSON, *op. cit.* p. 7. Estos grupos políticos, articulados alrededor de un comandante militar, denominados *tanzim*, son un fenómeno reciente en Afganistán, fruto de décadas de guerra civil que han conseguido que los comandantes militares hayan logrado reemplazar a los líderes tradicionales (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Pár. 1.2.1).

⁶⁶³ Larson recoge varios testimonios en este sentido: Jamhuri Khwahan "Una crítica frecuente a los partidos afganos es su aparente falta de plataformas políticas y su dependencia de las redes personales del líder". Declaraciones de un miembro anónimo de uno de los partidos que conforman la Coalición Frente Público, de carácter progresista: "En otros países, las elecciones ofrecen una buena oportunidad para que los partidos se comuniquen con la gente y obtengan su apoyo, pero en Afganistán quienes concurren a las elecciones lo hacen a título personal y solo usan el nombre de partido como medio para sus propios fines. En Afganistán lo que importan son las personas, no los partidos... Uno de los principios de la democracia es que los candidatos deben presentar sus planes y programas, pero aquí, durante las elecciones, los candidatos solo intentan obtener el apoyo de personas influyentes y líderes clave." (LARSON, *op. cit.* p.8).

uso de las TIC,s y de las redes sociales⁶⁶⁴. A diferencia de lo ocurrido en parlamentos anteriores, en los que los parlamentarios evitaron en todo momento constituir grupos parlamentarios estables⁶⁶⁵, los nuevos partidos han adoptado posturas claramente parlamentaristas, mostrando abiertamente su afiliación, formando bloques sólidos y exhibiendo una postura clara ante los grandes problemas nacionales. El afianzamiento de estos nuevos partidos, incierto todavía, dependerá de la consolidación de un liderazgo claro y de los incentivos que desde la administración se creen para su consolidación como partidos⁶⁶⁶.

Los intentos entusiastas de crear un frente amplio de nuevas fuerzas pro-democráticas inmediatamente después de la caída del régimen talibán, incluyendo a izquierdistas y *muyahidines* moderados, se han estancado. Su principal exponente, el Frente Nacional para la Democracia, establecido en 2003, sólo existe sobre el papel. El intento por parte de antiguos intelectuales de izquierda de establecer un nuevo partido no tribal y totalmente afgano también fracasó, a principios de 2006, cuando su principal líder, Dadfar Rangin Spanta, se unió al gobierno. La desilusión política y el agotamiento financiero definen la situación de este sector del espectro político⁶⁶⁷. Además, trabajar abiertamente, para quienes defienden un sistema político al margen tanto de los talibán, como de los herederos de los *muyahidines*, se ha vuelto peligroso en muchas provincias. No es solo por la actividad de los talibán, también porque a muchos caciques locales no les gusta la competencia que suponen estos grupos.

⁶⁶⁴ En el prelude de estas elecciones se pudo observar un aumento en la afiliación de jóvenes, incentivado posiblemente por las posibilidades de promoción que comenzaban a ofrecer los partidos políticos. También se ha apreció un incremento en el número de mujeres afiliadas. Puede esto deberse a que las mujeres han encontrado en los partidos un cauce de expresión del que carecían; o también a las presiones en este sentido procedentes de organizaciones internacionales. Por otra parte, algunos partidos han comenzado a valorar a las mujeres como medio para llegar a otras mujeres a las que, de otro modo, no se podría acceder (LARSON, *op. cit.* p. 4).

⁶⁶⁵ A las elecciones de 2010 concurren más de 80 partidos, pero su influencia en el parlamento era mínima. Particularmente en la cámara alta, donde la totalidad de los parlamentarios electos concurren a las elecciones como independientes.

⁶⁶⁶ Lo dicho para los partidos políticos es válido, en líneas generales, para otras organizaciones de la sociedad civil. La sociedad afgana se ha caracterizado históricamente por estar vertebrada por estructuras tradicionales que han seguido ocupando el puesto que, en las sociedades modernas, ocupan la administración pública, los partidos políticos y otras organizaciones sociales. Desde la caída de los talibán, se ha producido un crecimiento de la sociedad civil, liderado por un número creciente de afganos con estudios, muchos de los cuales regresaron a Afganistán desde el exilio tras la caída de los talibán. Con ellos se ha producido una proliferación de organizaciones y grupos centrados en diversos temas, como los derechos de la mujer, la justicia, la libertad de expresión o el medio ambiente. La comunidad internacional ha tratado de fomentar este tipo de grupos, potenciando su papel de control sobre el gobierno y de consolidación de la democracia. Sin embargo, estos grupos emergentes no han sido capaces todavía de desplazar, ni siquiera mínimamente, la influencia de la estructura de poder informal de los grupos étnicos y tribales y de los clanes, estructura que sigue ejerciendo una gran influencia en todos los niveles (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p.166).

⁶⁶⁷ RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 3.2.4.1.

Una excepción a esta situación de irrelevancia política la constituye el Partido Republicano de Afganistán⁶⁶⁸. Este partido surge alrededor de la figura de Sebghatullah Sanjar, miembro del Frente Nacional para la Democracia que, cansado de las disputas internas que caracterizaban la vida de este partido, decidió abandonarlo y crear su propio partido, huyendo de cualquier tipo de coalición. La muerte accidental de su líder, en 2012⁶⁶⁹, debilitó al partido, como lo hizo la crisis provocada cuando varios líderes masculinos del partido se enfrentaron a Adela Bahram, que había asumido el liderazgo. Que una mujer asumiera esa responsabilidad no fue aceptado por todo el partido⁶⁷⁰. Bahram afrontó el desafío en un congreso extraordinario del partido en 2013, en el que impuso claramente su liderazgo y se confirmó como la única mujer en dirigir un partido en Afganistán. En otra crisis posterior, en 2014, un grupo abandonó el partido, uniéndose a Abdulá, afirmando representar a todo el partido, que había decidido apoyar a Ghani⁶⁷¹. Finalmente, los disidentes fueron expulsados. Desde entonces, el partido se ha consolidado e incluso ha ganado más miembros, lo que le convierte, probablemente, en el único caso de éxito entre los partidos pro-democráticos. El resto fue desapareciendo o encontrando acomodo entre las filas de alguno de los partidos tradicionales.

Las razones del fracaso general de los nuevos partidos democráticos a la hora de protagonizar la transición post-talibán son diversas. Por una parte, jugó en su contra lo rudimentario de su organización y la falta de fuentes de financiación. Además, fueron blanco de amenazas y sobornos y sufrieron infiltraciones e intentos de toma de control por parte de los *tanzims*. Aunque iniciaron el proceso de creación de coaliciones para ampliar su espectro, los obstáculos ideológicos se interpusieron entre partidos que en el pasado se habían enfrentado violentamente, sobre todo en el caso de los antiguos miembros del PDPA. Las promesas de apoyo internacional nunca llegaron a materializarse, ni siquiera se les proporcionó el apoyo material más básico, con el argumento de que se debía mantener la neutralidad. Como resultado, los nuevos partidos democráticos fueron marginados del nuevo sistema político desde su comienzo.

⁶⁶⁸ Fue fundado el 6 de noviembre de 1999 en Kabul, como partido clandestino, anti-talibán, por un grupo de políticos que habían trabajado con el régimen republicano del presidente Muhammad Daud (1973-1978) y, más tarde, habían decidido no exiliarse. Pertenecía al grupo de partidos y grupos clandestinos que se organizaron durante el régimen talibán y que eligieron conscientemente abstenerse de tomar las armas en su contra. En las conversaciones de Bonn, inicialmente se contó con ellos, pero fueron finalmente excluidos alegando exceso de representaciones. Sanjar fue uno de los delegados de la comisión responsable de preparar la *Loya Yirga* Constitucional. Su partido fue el primero en inscribirse como tal, en 2004, tras la aprobación de la Ley de Partidos (RUTTIG, T (2012). *A young leader lost: Sebghatullah Sanjar*. Afghanistan Analysts Network. 6 may 2012. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/a-young-leader-lost-sebghatullah-sanjar/>).

⁶⁶⁹ El dato de que, pese a su origen tayiko, estuviera casado con una pastún es ya, en sí mismo, un dato significativo (RUTTIG (2012), *op. cit.*).

⁶⁷⁰ Pese a que el Partido Republicano ha sostenido desde sus orígenes una postura muy activa a favor de los derechos de la mujer y, en sus candidaturas, las mujeres ocuparon desde las primeras elecciones el 50% de los puestos. (RUTTIG (2012), *op. cit.*).

⁶⁷¹ Ninguno de los nuevos partidos democráticos pudo presentar un candidato presidencial en 2014. El único que lo intentó, el Partido Laborista y para el Desarrollo, vio a su candidato descalificado por razones formales. Varios partidos pro-democráticos cooperaron con Ashraf Ghani en las elecciones presidenciales de 2014, considerándole una mejor opción en comparación con Abdulá, a quien consideraban el candidato de los *tanzim*. Los demócratas quedaron marginados en la segunda ronda, cuando varios pesos pesados de los *tanzim* se unieron a la campaña de Ghani. (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap.3.2.4.1).

Si hay algo que caracteriza a los partidos afganos en general, pertenezcan a la categoría de partidos tradicionales, o a la de pro-democráticos, es su indefinición ideológica. A pesar de ciertos cambios en el panorama político afgano, la realidad es que, en la mayoría de los casos, es difícil identificar un mensaje político claro: el mensaje de los partidos es desalentadoramente similar y vago⁶⁷². En general, defienden un papel importante del Estado en la prestación de servicios y una economía de mercado con límites⁶⁷³. Los partidos islamistas presentan un mensaje diferencial al proponer una estrecha relación entre política y religión y defender valores sociales muy conservadores. Los partidos hazaras, en general, hacen un mayor hincapié en la defensa de los derechos de las minorías. Finalmente, hay pequeñas diferencias en cuanto al grado de centralismo defendido: así, algunos propugnan mayores poderes para las provincias.

Sin embargo, poco a poco, los partidos van viéndose obligados a adoptar posiciones políticas definidas ante los problemas del país, permitiendo identificar mensajes políticos diferentes. En las elecciones presidenciales de 2014 pudo apreciarse que los candidatos tuvieron que adoptar posiciones claras ante una amplia gama de problemas, para ganar así el apoyo de partidos políticos para los que la afinidad étnica no parecía ser suficiente⁶⁷⁴. Pero la realidad es que ningún partido tiene una agenda política definida para afrontar los problemas sociales y económicos del país. Su actuación es puramente reactiva. Cuando se les pregunta por políticas concretas, la respuesta típica es: *Una vez que estemos en el gobierno, decidiremos cómo afrontar este problema.*

5.3. Intento de fortalecimiento bajo la Presidencia de Ghani

Una de las promesas del presidente Ghani durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2014, fue fortalecer a los partidos políticos y hacer que jugaran el papel que deben jugar en una democracia representativa. A esta declaración le acompañaron una serie de acuerdos con diversos partidos, en los que se comprometía a cooperar con ellos una vez en el gobierno, aparte de su colaboración en la campaña, dirigida a canalizar hacia él el voto de sus simpatizantes. Este tipo de acuerdos despertaron cierta esperanza sobre la posibilidad de un verdadero proceso de democratización. La primera decepción se produjo cuando, para la segunda vuelta, numerosos *tanzims* se aliaron con

⁶⁷² En la página web del Partido Socialdemócrata, el apartado *Policy* carece de contenido. <http://www.afghanmillat.org>. En la campaña previa a las elecciones legislativas de 2018, el lema acuñado por un buen número de partidos los partidos fue *Taghir* (Cambio), el mismo empleado en la campaña de las elecciones presidenciales en 2014 por los dos candidatos (RUTTIG, T. (2018-2). *Afghanistan Election Conundrum (19): A young «wave of change for the Wolesi Jirga?*. Afghanistan Analysts Network, 18 October 2018. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-election-conundrum-19-young-wave-change-wolesi-jirga>).

⁶⁷³ El Partido Socialdemócrata, *Afghan Millat*, próximo a los demócratas de EEUU, según propia definición, constituye una excepción a la vaguedad de los programas políticos. <http://www.afghanmillat.org>

⁶⁷⁴ Por ejemplo, *Hezb-e Millat*, partido surgido por el desacuerdo de grupos hazaras con la postura de sus líderes hacia el acuerdo bilateral EEUU-Afganistán. En la primera ronda de las elecciones presidenciales, este partido apoyó a Rassoul, como la opción más moderada y abierta. En la segunda ronda, negoció su apoyo a Ghani, a pesar de la tradicional enemistad pastún-hazara, mayor si cabe al ser Ghani de ascendencia Kuchi, grupo especialmente enfrentado a los hazaras. En este caso, un partido político condicionó su apoyo a los candidatos presidenciales en función de su postura ante una cuestión de calado político.

Ghani⁶⁷⁵. A pesar de ello, tras ser elegido Ghani confirmó su plan de fortalecer a los partidos: "tenemos que pasar de pelear con los partidos, a reforzarlos"⁶⁷⁶.

El Presidente manifestó su intención de reformar el sistema de partidos desde arriba, ya que, a su entender, había demasiados y debería reducirse su número. A lo largo del año 2015, se produjo un proceso de reducción del número de partidos, mediante el expediente de revisar el registro de partidos, anulando el de aquellos que no cumplieran con el requisito legal de disponer de, al menos, 20 oficinas provinciales, algo que nunca antes se había verificado. Así, a lo largo de ese año, se redujo el número de 67 a 56. La medida, aunque perfectamente legal, suponía empeñar a los partidos en un complicado proceso de justificación de su conformidad con la ley o de re-registro, justo en el momento en que se avecinaba la campaña para las elecciones legislativas, dejando de hecho en manos del Ministro de Justicia la decisión sobre los partidos que podrían finalmente concurrir a los comicios.

En los momentos inmediatamente posteriores a la caída de los talibán, se esperaba que el nuevo escenario político produjera un número importante de partidos democráticos seculares y multiétnicos. Como ya se ha visto, este proceso se ha desarrollado de una manera mucho más lenta de lo esperado. De hecho, en las campañas electorales, los supuestos intentos por crear partidos con una amplia base social han consistido, en la práctica, en negociaciones con los personajes más poderosos de cada zona, en las que lo que se intentaba era utilizar sus redes clientelares a favor de la propia candidatura. Sólo a raíz de las elecciones presidenciales de 2009 parece que se ha producido un cierto cambio⁶⁷⁷. Pero, a pesar de estos tímidos cambios, el partido más importante en la escena política afgana sigue siendo el *Jamiat-i-Islami*, que surgió entre los tayikos en los 70 como un importante grupo *muyahidín*. Transformado posteriormente en partido político, ha logrado incorporar a algunos grupos de hazaras y uzbekos, aunque sigue siendo un partido predominantemente tayiko. Desde 2001, el *Jamiat* ha tratado de contrarrestar la supremacía de los pastunes⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ Fruto de ese nuevo modelo de relación, Ghani mantuvo una serie de reuniones con los principales partidos los primeros meses de su presidencia. Pero en esas reuniones dedicó el tiempo a hablar más que a escuchar y, poco a poco, estos encuentros decayeron hasta dejar de celebrarse. Igual de decepcionante resultó la política de nombramientos del nuevo presidente que, lejos de cumplir su promesa de utilizar criterios de mérito y capacidad, siguió manteniendo las esferas de poder de los *tanzim* en ministerios y demás organismos públicos (RUTTIG (2018-1), *op. cit.* Cap. 4.1).

⁶⁷⁶ Reunión del Presidente con miembros del partido Justicia y Derecho. Página web del Presidente, 15 de febrero de 2015. <http://president.gov.af/fa/news/37115>

⁶⁷⁷ Un personaje clave en ello fue el ex-ministro Abdulá, candidato alternativo a Karzai en esas elecciones. Desde 2004, Abdulá, había formado varios partidos, por lo general compuestos casi exclusivamente por tayikos. Posteriormente, estas agrupaciones fueron aliándose con grupos de otras etnias, buscando con ello ganar fuerza a la hora de controlar al gobierno. En la misma línea, el ex ministro del interior Mohammad Hanif Atmar fundó en octubre de 2011 el Partido Justicia y Derecho, de carácter laico y multiétnico. Otro partido, la Coalición para la Reforma y el Desarrollo, apareció a principios de 2012 para tratar de garantizar que las elecciones presidenciales de 2014 fueran transparentes.

⁶⁷⁸ Aunque a día de hoy su mensaje se centre en la regeneración política y la lucha contra la corrupción, su principal objetivo político sigue siendo el mismo de siempre, evitar la supremacía pastún en el gobierno de Kabul. Su mayor problema es que nunca ha logrado la cohesión suficiente, debido sobre todo a los múltiples líderes que siempre se han disputado al poder en su seno (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 168-69).

A día de hoy, conviven en Afganistán nuevos partidos, multiétnicos y reformistas, que compiten por el poder con partidos tradicionales, que aún conservan una gran base de poder. Posiblemente, el triunfo definitivo de los nuevos partidos tendrá que esperar a la desaparición física de los líderes *muyahidines* cuya base de poder depende en gran medida del prestigio ganado en la lucha contra los comunistas. Desaparecida esa generación, será difícil encontrar líderes suficientemente carismáticos como para mantener su poder, eminentemente personal. Mientras tanto, ambos tipos de partidos se verán obligados convivir y compartir el poder.

5.4. Caracterización de los partidos afganos

Por encima de sus diferencias, los partidos afganos comparten una serie de particularidades que, en mayor o menor medida, los caracterizan. En primer lugar, destaca su desvinculación respecto al Parlamento, en el que juegan un papel muy limitado, dado que la mayoría de los parlamentarios no pertenece a ningún partido. No hay grupos parlamentarios organizados y no es raro que los candidatos elegidos bajo los auspicios de un partido, renieguen del mismo una vez son elegidos, en parte porque pertenecer a un partido no les supone ninguna ventaja⁶⁷⁹. Así las cosas, no hay una relación formal clara entre los partidos y el parlamento que permita a aquellos hacer oír su voz, plantear iniciativas políticas o controlar al ejecutivo. Ni hay una relación formal entre los parlamentarios y los partidos. Un líder parlamentario fuerte podrá mantener cierto control sobre los candidatos elegidos bajo sus siglas, pero solo en la medida en que la fortaleza de su liderazgo le respalde, no por el peso institucional del partido que encabece. De la misma forma, no hay una relación formal entre el ejecutivo y los partidos. Herencia de la presidencia de Karzai es cierto desdén en esta relación, por parte del gobierno. Una vez más, serán las relaciones personales de los líderes políticos con los miembros del gobierno las que sirvan de canal para esta relación.

Una segunda característica común a la mayoría de los partidos políticos afganos es su carácter de organizaciones articuladas alrededor de líderes indiscutidos, lo que, combinado con los poderes exorbitantes de la Presidencia de la República, conduce a un sistema político en el que las decisiones las adoptan un reducido círculo de líderes políticos y asesores presidenciales, sin espacio para la participación popular⁶⁸⁰. En algunos casos, se trata todavía de los líderes de la guerra contra los comunistas, en parte por su reputación como líderes militares, en parte por su control de las redes clientelares tejidas alrededor del partido. Un liderazgo de esta naturaleza en un sistema en el que el Estado no aporta fondos a los partidos, conduce a una confusión frecuente entre el patrimonio del líder y el del partido. De hecho, más que uniones de tipo ideológico, los partidos son agrupaciones formadas alrededor de las redes clientelares del líder.

⁶⁷⁹ En 2006 se introdujeron legalmente los grupos parlamentarios para promover la formación de grupos de parlamentarios unidos por posturas similares ante los grandes problemas. Inicialmente recibieron la denominación de Grupos Políticos, que pronto se abandonó para dejar claro que no se trataba de partidos políticos. Una vez más, quedaba patente la desconfianza que los partidos políticos despiertan en Afganistán. Por otra parte, la prohibición de organizar grupos por criterios étnicos, religiosos, lingüísticos o regionales no ha tenido demasiado éxito.

⁶⁸⁰ Lo cual lleva a concluir que la democracia se ha construido sobre personas, más que sobre instituciones (TADJBAKSH, *loc. cit.* p. 296).

Una tercera característica que concurre en la mayor parte de los partidos es su carácter étnico. Con excepciones (partidos puramente hazaras o uzbekos) los partidos dicen representar a todas las etnias y promover la unidad nacional, pero estas apelaciones son poco convincentes⁶⁸¹. Desde el inicio de proyecto constituyente, desde el gobierno y la comunidad internacional se ha tratado de evitar este carácter étnico en los partidos, prohibido expresamente por la Constitución, en la idea de que la existencia de partidos multiétnicos puede suponer un factor de afianzamiento de la conciencia nacional. Pero, este esfuerzo gubernamental por desvincular a los partidos de un determinado grupo étnico lleva a privarles de su principal elemento diferenciador y cohesionador, de forma que los partidos privados de carácter étnico tienen dificultades para atraer militantes.

Si hay un rasgo común a todos los partidos afganos es su debilidad organizativa. Se trata en todos los casos de organizaciones débiles y poco activas, cuyo trabajo se centra en los períodos electorales: obtención de fondos y elección de candidatos. Normalmente, tienen estatutos escritos, pero son documentos estáticos, con poca influencia en la vida diaria de la organización. La organización interna de todos ellos es similar, copiada de la del PDPA: Se basa en un conjunto de consejos y comités organizados jerárquicamente, bajo la autoridad de un líder apoyado en un consejo ejecutivo. Cada tres o cinco años se celebra un congreso, responsable sobre todo de elegir al líder. A medida que los partidos van viéndose forzados a adoptar una postura clara ante los problemas concretos del país, el número de comités se va incrementando.

La estructura administrativa permanente de los partidos varía mucho de unos a otros. Uno de los mejores datos para valorarla es el número de personal remunerado contratado: cero en el caso de los más pequeños, hasta 250 en el caso de los más grandes. Todo ello centrado en Kabul. La mayoría de los partidos sólo tienen una o dos oficinas permanentes fuera de la capital. Las oficinas provinciales, donde existen, se reducen al jefe provincial y una o dos personas de apoyo, no siempre remuneradas⁶⁸². En general, la comunicación vertical es muy débil. Aunque los partidos hablan de incorporar las opiniones de las provincias, no hay mecanismos formales para ello. Por lo general, no hay una relación regular entre las oficinas provinciales y la central correspondiente en Kabul. Las relaciones suelen ser de carácter informal y se limitan a las necesarias para la elección del líder provincial o la participación en procesos electorales.

En cuanto a su financiación, la ley permite las aportaciones privadas y prevé subvenciones exclusivamente en períodos electorales. En el caso de los *tanzim*, la financiación depende de fondos personales de sus líderes y de la ayuda exterior, prohibida por la Ley de Partidos. Una fuente adicional de financiación la constituyen las aportaciones de simpatizantes de la diáspora. En general, la falta de transparencia impide conocer con exactitud la cuantía y el origen de los ingresos.

⁶⁸¹ Conviene tener presente que el carácter étnico de los partidos no implica que sean los intereses de una etnia determinada los que guíen su actuación. El carácter étnico hace referencia a que sus afiliados y votantes pertenecen fundamentalmente a ella. Pero la actuación del partido no se guía por criterios étnicos, sino puramente políticos, es la ambición de poder de sus dirigentes la que determina la política del partido (TADJBAKHS, *loc. cit.* p. 295).

⁶⁸² La exigencia establecida en 2012 por el gobierno de disponer de oficina en al menos 20 provincias nunca ha sido exigida de modo efectivo y los partidos que no la cumplen no han sido *des-registrados* por ello. Debe tenerse en cuenta, también, que en muchas zonas es difícil para los partidos abrir oficinas por motivos de seguridad (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2015), *op. cit.*).

El estudio ya citado del National Democratic Institute sobre el funcionamiento de los partidos afganos demuestra algunos datos comunes a todos ellos, con ligeros matices⁶⁸³. Destaca, en primer lugar, la poca actividad interna y la escasa participación de provincias y afiliados en la toma de decisiones. La definición de estrategias queda limitada a los períodos electorales y se limita a ajustar el número de candidatos a las posibilidades reales del partido, para evitar la dispersión inútil del voto, y a la elección de candidatos electorales, para lo que se aprovechan los congresos celebrados normalmente cada tres años. En ellos, el procedimiento toma de decisiones implica escasa o nula participación más allá del líder y su círculo más próximo. Los afiliados carecen de posibilidades reales para hacer oír su voz⁶⁸⁴.

La valoración de la calidad democrática de un partido político se realiza, normalmente, en función de dos parámetros: participación y representación.⁶⁸⁵ Desde ambos puntos de vista, cabe concluir que los partidos afganos, en general, presentan un pobre balance, lo que implica que no son cauces de participación de la sociedad, ni son capaces de responder a las aspiraciones de sus cuadros.

Los partidos, como tales, no participan en el día a día de los asuntos políticos a nivel nacional. En ocasiones, muy puntuales, protagonizan movilizaciones populares pero, en estos casos, actúan de modo reactivo y, normalmente, guiados por motivaciones de tipo étnico. En muchos casos, tales movilizaciones responden al impulso del líder más que a un proceso de toma de decisiones colectivo interno. De otra parte, la actuación de los líderes políticos a nivel nacional, raramente representa los intereses del partido, que de hecho no suele explicitarse; por el contrario, normalmente responde a intereses de tipo regional o étnico, en los que convergen los intereses de los diferentes partidos con la misma base étnica. Es por ello que, en el debate político, raramente se mencionan documentos o políticas de partido, si es que existen. Tampoco hay mecanismos para que los afiliados puedan informar o hacer propuestas sobre aspectos de funcionamiento interno del partido.

5.5. Conclusiones. El papel de los partidos en el sistema político afgano

En Afganistán, quince años después de la aprobación de la constitución que debería haber llevado a la democratización y al establecimiento del Estado de Derecho, el sistema de partidos no ha terminado de desarrollarse. La paradoja del sistema de partidos radica en que los partidos son una realidad política y jurídica, el sistema político se define como democrático y reconoce la pluralidad de partidos. Pero, la realidad evidencia que no son cauces efectivos de participación política de los ciudadanos y que tienen dificultades para competir por el poder por cauces legales o ejercer un control efectivo del ejecutivo. Legalmente, forman parte del sistema político pero, de hecho, están marginados del mismo. Hay un sistema de poder paralelo, ajeno a los partidos, que es el que ejerce el rol que el sistema constitucional les atribuye.

⁶⁸³ NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (2011), *op. cit.*

⁶⁸⁴ LARSON, *op. cit.* p. 6.

⁶⁸⁵ Participación: Grado en el que los partidos constituyen vías para la participación de la población en los asuntos políticos, son inclusivos y ellos mismos participan en este tipo de procesos. Representación: Grado en el que representan los intereses de los electores, escuchan sus puntos de vista y los tienen en cuenta: Nivel de comunicación vertical.

Desde 2001, el papel de los partidos políticos ha estado en constante evolución. Constituidos inicialmente como grupos de oposición a regímenes totalitarios (Comunista o talibán), han tenido que evolucionar para actuar en un entorno político muy diferente. Tras la caída de los talibán, la desaparición de su objetivo primario les ha obligado a una transformación muy profunda, que dista mucho de haber concluido. La primera consecuencia de esta transformación es la vaguedad de propósito. En general, desaparecido el objetivo de derrocar al régimen comunista o talibán, no han encontrado un programa político sustitutivo, de forma que definen sus objetivos políticos de modo muy laxo: promover el interés nacional, contribuir al desarrollo del país; o actúan simplemente como proveedores de servicios⁶⁸⁶. Esta transformación les obliga a tomar conciencia de su papel de participación política, fundamental en una democracia parlamentaria, algo que todavía no han sido capaces de asimilar. La consecuencia es que la falta de un rol claro, su mala reputación, el sistema electoral, entre otros factores, desincentivan la afiliación a los partidos políticos, cuyo papel se considera poco menos que irrelevante⁶⁸⁷. El escaso poder real de los partidos hace que los parlamentarios, aunque hayan sido incluidos en sus listas electorales, actúen de forma individual, sin atenerse a ningún tipo de directriz o disciplina de voto. En definitiva, los partidos han quedado relegados a un papel secundario, dirigido fundamentalmente a movilizar a los afganos ante eventos significativos. De hecho, no es fácil identificar la postura de los partidos ante los problemas políticos más relevantes. En este contexto, la competencia entre partidos se limita a la formación de alianzas pre y post-electorales, sin que su papel en los procesos electorales resulte claro.

La falta de un programa político claro, la dificultad para financiarse y la debilidad organizativa, unidos al poder de sus líderes, capaces de imponer su criterio a los órganos formales de toma de decisiones, hacen que, a día de hoy, los partidos afganos sean, de hecho, redes de apoyo de esos líderes.

La aparición de partidos políticos fuertes, de alcance nacional y desvinculados de grupos étnicos o religiosos, debería ser una herramienta esencial en este proceso de articulación del modelo democrático del Estado. Sin embargo, los partidos políticos no han jugado un papel demasiado significativo en la última década en Afganistán. La Ley Electoral y la desconfianza hacia ellos dificultan su afianzamiento como elementos clave del sistema político.

A pesar de esta desconfianza generalizada y de las limitaciones impuestas por la Ley Electoral afgana, desde 2009, parece haber habido una cierta evolución en estas actitudes y los partidos y coaliciones electorales se han fortalecido notablemente. Algo han avanzado en su desvinculación respecto a grupos étnicos o religiosos. A pesar de que en muchas partes del país son todavía relativamente homogéneos étnicamente, al menos ya

⁶⁸⁶ Gomes señala que los electores, en general, no esperan que los partidos actúen como plataformas que defiendan una determinada línea política, sino como organizaciones que retribuyan su voto proporcionándoles beneficios concretos. Por ello, el voto no es una decisión individual, lo que supondría para el grupo un derroche de capital político. Es el grupo el que decide a quién votas, a cambio de beneficios concretos. Por eso, las campañas electorales consisten principalmente en la asistencia a reuniones organizadas por tales grupos, en las que se negocia el precio del voto (GOMES, *loc. cit.* pp. 8 y ss).

⁶⁸⁷ LARSON, *op. cit.* p. 4.

no se anuncian como tales⁶⁸⁸. Pero la realidad demuestra que, a pesar de que el Afganistán post-talibán, en particular en las zonas urbanas, se está modernizando política y económicamente, los patrones de afiliación política basados en el clan, la tribu y la etnia siguen siendo los preponderantes. Los candidatos, sobre todo a nivel nacional, siguen estrategias de campaña diseñadas para atraer bloques de votos étnicos y geográficos. Pocos candidatos han tratado de ganar apoyos en base a un programa político concreto, dirigido a los ciudadanos afganos en general, apoyándose en criterios ideológicos o de interés ajenos a la vinculación étnica. Estos patrones tradicionales son aún más evidentes en las campañas para los consejos provinciales y el parlamento. Cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, más fácil es para los candidatos explotar las relaciones familiares y de clan para ganarse el voto de grupos completos. Como dato positivo cabe resaltar que, aunque los afganos continúan siguiendo los patrones tradicionales de afiliación, se va abriendo camino la idea de que, a la hora de agruparse para defender sus intereses, hay factores que pueden ser tan importantes o más que la filiación étnica o religiosa. Cada vez son más los casos en que los afganos adoptan posturas ante determinados problemas sin verse condicionados por su pertenencia a un determinado grupo étnico⁶⁸⁹.

Es cierto que, como apunta Ruttig, ni los Acuerdos de Bonn, ni la propia Constitución de 2004, pueden considerarse hostiles al establecimiento de un sistema político basado en la actuación de partidos políticos como cauce para la representación popular. Pero la redacción de ambos es suficientemente ambigua como para haber permitido que una clase política reacia a darles protagonismo haya sido capaz de negarles el poder que un sistema parlamentario requiere. Las características de la sociedad afgana post-talibán eran poco propicias para el nacimiento de partidos similares en su organización y funcionamiento a los de otras democracias. Sólo un impulso decidido desde el poder lo hubiera hecho posible. Ese impulso no se produjo y la consecuencia ha sido que, aun a día de hoy, la democracia afgana carezca de este instrumento imprescindible. Los partidos políticos son un elemento esencial en el proceso de democratización e implantación del Estado de Derecho. Partidos políticos comprometidos con el proceso y capaces de representar las aspiraciones de la población constituyen un elemento fundamental para canalizar hacia el campo político las discrepancias existentes en las sociedades en conflicto y legitimar a las instituciones. En Afganistán el proceso de estabilización no ha contado con el apoyo de ese tipo de partidos.

La debilidad de los partidos tiene varias consecuencias negativas: facilita el mantenimiento de los enfrentamientos que dieron lugar a las sucesivas guerras civiles; aleja a los afganos de sus instituciones, al privarles de un cauce claro de relación al margen de las redes de poder tradicionales; e impide que la oposición política se agrupe en torno a un programa político, dejando esta labor, fundamental en un Estado democrático, en

⁶⁸⁸ RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp.166-167

⁶⁸⁹ También es cierto que los casos de violencia por motivos étnicos han sido muy escasos desde la caída de los talibán. Esporádicamente se han manifestado celos entre las diferentes comunidades étnicas, derivados de las posiciones económicas y políticas relativas, pero se han traducido normalmente en enfrentamientos políticos que no han degenerado en violencia (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.*, pp. 169-170). Siendo cierto lo anterior, publicado en 2014, es cierto que en los últimos años, en parte por la aparición en Afganistán del DAESH, la violencia sectaria ha protagonizado un notable crecimiento.

poderes ajenos a la voluntad popular. En resumen: la debilidad de los partidos políticos hace muy difícil el establecimiento de una democracia plena en Afganistán.

El problema, una vez más, reside en la dificultad de encontrar una solución para un problema particularmente perverso como es la integración de los partidos políticos en el sistema político afgano, un sistema particularmente adaptativo y complejo. Aunque los resultados alcanzados en el intento de propiciar el desarrollo de unos partidos políticos capaces de desempeñar el papel que les corresponde en un sistema democrático son muy pobres, no resulta fácil determinar cuáles han sido los errores cometidos y cuál es la solución al problema. Con la perspectiva del tiempo, resulta evidente que se debería haber hecho un esfuerzo mayor, desde las fases iniciales del proceso de estabilización, por fomentar el desarrollo de lo que se ha venido denominando *nuevos partidos democráticos*. Este esfuerzo debería haberse complementado con otro encaminado a restar poder, o evitar el fortalecimiento, de los partidos *tanzim*; el tiempo ha demostrado que su falta de compromiso con el proceso de estabilización ha sido uno de los mayores lastres para el desarrollo de Afganistán. Resulta complicado restar poder a unos partidos mientras se impulsa el desarrollo de otros y, hasta cierto punto, resulta criticable desde una perspectiva democrática. Además, dejar fuera del sistema a actores tan poderosos como los líderes de los *tanzim*, hubiera resultado arriesgado en un momento en que la supervivencia del Estado descansaba en gran parte en su apoyo.

Tanto los ejemplos de otros escenarios, como la evolución del afgano, parecen corroborar que los nuevos partidos democráticos podían haber jugado un papel importante a la hora de restar poder a las élites corruptas, de aumentar la base social del nuevo régimen y de limitar el excesivo poder de la Presidencia de la República. Por ello, se debería haber potenciado su papel en los procesos electorales y en la vida parlamentaria y debería haberse previsto algún tipo de financiación pública para ellos. Además, desde los poderes públicos se debería haber hecho una campaña pedagógica poniendo en valor su papel en el sistema democrático, en lugar de haberlos denigrado ante la opinión pública.

Pero es difícil saber cómo se hubiera adaptado el sistema político afgano ante esos cambios y cómo hubiera afectado esta adaptación a otros aspectos del proceso de estabilización. No se puede descartar que la lucha partidista hubiera hecho imposible alcanzar los consensos básicos necesarios para asegurar la acción de gobierno que sí ha sido capaz de alcanzar la élite que ha dirigido Afganistán durante los últimos años. Tampoco es posible saber cómo hubieran reaccionado los señores de la guerra ante un sistema de representación política que les restara más poder del que estuvieran dispuestos a ceder. Además, es necesario tener en cuenta que un sistema que no proporcionara un cauce de expresión a la realidad étnico-religiosa del país podría conducir a que ésta buscara vías de manifestación al margen de la ley. Por último, no puede obviarse que un sistema que hubiera dado más poder a los partidos políticos hubiera acabado por encumbrar también, de forma perfectamente legal, a las élites más reacias al cambio político que se pretendía lanzar con los Acuerdos de Bonn. A la hora de plantear el modo de avanzar en la democratización de Estados como el afgano, no debe pasarse por alto la capacidad de control social que mantienen poderes tradicionales opuestos al cambio político.

No quiere decirse con ello que no sea posible extraer ninguna enseñanza en cuanto al proceso de desarrollo de los partidos políticos afganos. En este capítulo se han expuesto errores cometidos en el proceso de implantación de los partidos políticos que necesita el

sistema político afgano y se han apuntado posibles vías de enmendar los que, hasta este momento, puede calificarse como un fracaso. Pero debe tenerse siempre en cuenta que la complejidad y adaptabilidad del sistema político afgano hace difícil predecir los efectos colaterales que cualquier cambio puede provocar en el sistema.

6. LA CORRUPCIÓN: UNA AMENAZA PARA LA ESTABILIZACIÓN

Como ya se ha reseñado en el Capítulo 1, cuando un Estado entra en la senda de la inestabilidad, paso previo habitual a la situación de Estado fallido, esta evolución no se origina normalmente por una sola causa, sino por un conjunto de circunstancias que, conjugadas, logran desestabilizarlo: grupos armados que amenazan la seguridad interna; ausencia de gobierno legítimo y efectivo; pobreza; falta de un consenso básico que mantenga la cohesión social, entre otros. Todos ellos son factores que pueden desestabilizar un Estado y que están interrelacionados: la falta de un gobierno efectivo produce inseguridad; la inseguridad impide el desarrollo económico; la falta de desarrollo económico genera inseguridad, etc. Esta interrelación, característica de los *sistemas adaptativos complejos*, supone que, para estabilizar un Estado, se debe actuar simultáneamente sobre todos esos factores. No basta con una intervención militar que imponga una paz forzosa. Es necesaria una intervención más amplia que actúe en las áreas de seguridad, gobierno y desarrollo económico, para poner fin a las causas del conflicto, y es preciso, sobre todo, un gobierno que sea reconocido como legítimo y capaz por sus conciudadanos y que logre articular un consenso básico sobre las reformas a realizar⁶⁹⁰.

En el caso de Afganistán, concurren todos los factores que conducen a la inestabilidad: inseguridad, pobreza, debilidad del gobierno y ausencia de un consenso político básico. El establecimiento de un Estado de Derecho efectivo se ve dificultado por todos estos Problemas Perversos y es, a la vez, un requisito previo para abordarlos de forma exitosa. La intervención internacional lleva años apoyando al gobierno afgano en todos estos campos, pero el éxito logrado no ha estado a la altura de las expectativas; a pesar del enorme esfuerzo militar, económico y diplomático, no se ha conseguido encauzar una situación, que sigue siendo impredecible. Hay una multitud de causas para explicar por qué no se han conseguido los objetivos perseguidos en cada uno de los campos citados. Posiblemente, la causa última sea la naturaleza adaptativa y compleja del sistema, que hace que cada actuación en un campo concreto produzca efectos indeseados en otro, que pueden hacer evolucionar a peor el sistema en su conjunto. Pero, a pesar de esta complejidad, es posible identificar un motivo que actúa en todas las áreas y que es, posiblemente, el que ha contribuido en mayor medida a este fracaso relativo: la corrupción, problema al que podrías calificarse como el más *perverso* de todos los problemas presentes en el sistema afgano.

En este apartado se van a analizar las lecciones aprendidas en la lucha contra el problema de la corrupción, sus causas, características y efectos en el proceso de estabilización de Afganistán; los esfuerzos de la administración afgana y de la comunidad internacional por erradicarla; el balance de estos esfuerzos, y las lecciones identificadas en casi veinte años de lucha, poco exitosa, centrando el análisis en las causas de esa falta de éxito. A lo largo de este análisis, quedará patente la dificultad que plantea encontrar una estrategia válida para luchar contra un *problema perverso* que incorpora aspectos culturales, sociales, políticos y económicos y cuyas ramificaciones alcanzan a todos los ámbitos de la sociedad afgana.

⁶⁹⁰ RUIZ ARÉVALO (2011), *op. cit.* pp. 149 y ss

Es cierto que la corrupción no es problema exclusivo de Afganistán, pero en este país es un problema omnipresente en la sociedad y en la administración⁶⁹¹ y, en los últimos años, ha afectado de manera significativa a sus posibilidades de desarrollo económico y a la fortaleza y eficacia de su administración. Ha dañado, sobre todo, la legitimidad del gobierno y la credibilidad del proceso político iniciado en 2001⁶⁹². Esta deslegitimación se ha convertido en el arma principal de la insurgencia, que ha hecho de la incompetencia y corrupción del gobierno afgano su arma principal en la guerra de la comunicación o, en terminología más reciente, en la lucha por el relato. Cabe concluir, por ello, que la corrupción es un factor determinante en el hecho de que, hacia 2004, la percepción sobre la evolución del proceso de estabilización cambiara de “progresada adecuadamente, con ciertas amenazas serias” a “casi fallido pero todavía recuperable”, principalmente por la falta de confianza de los afganos en su gobierno, convenientemente explotada por la insurgencia⁶⁹³.

Tanto el gobierno afgano, como la comunidad internacional, se han ido convenciendo de que la corrupción no es un problema marginal, una característica pintoresca de la sociedad afgana, imposible de erradicar, pero sin consecuencias relevantes para su futuro. Muy al contrario, la corrupción es un problema muy grave, que amenaza con abocar al fracaso los intentos por hacer de Afganistán un Estado estable. En un claro ejemplo de cómo los Problemas Perversos pueden afectar a la totalidad del sistema en el que anidan, Afganistán ha puesto en evidencia que no se puede minusvalorar el efecto que la corrupción puede causar en los procesos de estabilización post-conflicto. Su efecto combinado de deslegitimación del gobierno y fortalecimiento paralelo de los grupos que buscan subvertir el orden establecido pueden hacer inútil cualquier esfuerzo de estabilización⁶⁹⁴.

6.1. La corrupción en el Afganistán post-talibán. Causas

La intervención internacional en Afganistán se ha cobrado un coste enorme, tanto en vidas humanas, como en recursos económicos⁶⁹⁵. Inevitablemente, algunos han visto

⁶⁹¹ Según Transparencia Internacional, de 180 Estados nacionales, 122 presentan problemas serios de corrupción; pero también es verdad que Afganistán aparece como uno de los Estados más corruptos del mundo. En 2018, Afganistán ascendió del puesto 177 (2017) al 172, de 180 países, según datos de Transparencia Internacional. El índice actualizado puede consultarse en <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>.

⁶⁹² "La corrupción endémica... mina la confianza pública en las instituciones gubernamentales, lo que a su vez ha obstaculizado la consecución de objetivos como la estabilidad política interna, los procesos electorales o un proceso de paz creíble con la insurgencia." (UNAMA (2017), *op. cit.* p. 7).

⁶⁹³ KUOVO (2009), *op. cit.* p. 7. Como el propio gobierno afgano reconoce en su Estrategia Contra la Corrupción, en 2002, entre los afganos ya se percibía que el gobierno no hacía todo lo posible por erradicar este problema (GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018), *op. cit.* p. 1).

⁶⁹⁴ Para un análisis sobre los efectos de la corrupción en el desarrollo político de Afganistán puede consultarse RUIZ AREVALO (2015-3). *La Corrupción como Amenaza para la Estabilización Post-Conflicto. Lecciones Aprendidas en Afganistán*. Revista Electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Agosto 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE092-2015_Corrupcion_Afganistan_RuizArevalo.pdf.

⁶⁹⁵ Sólo EEUU, había gastado a finales de 2019 975.000 millones de dólares en el intento de estabilizar Afganistán (AMADEO, K. *Afghanistan War Cost, Timeline, and Economic Impact*. The Balance, junio 2019. <https://www.thebalance.com/cost-of-afghanistan-war-timeline-economic-impact-4122493>).

esta enorme inversión como una oportunidad para enriquecerse, apropiándose de dinero y recursos destinados a la reconstrucción del país. El nivel que ha alcanzado el problema de la corrupción es tan elevado, que hay un consenso generalizado en que amenaza el futuro de Afganistán porque socava la esencia misma de los atributos necesarios para establecer y mantener un gobierno legítimo⁶⁹⁶. La magnitud del problema, que no ha podido ser controlado tras casi veinte años de implicación internacional en la estabilización de Afganistán, requiere una explicación de cómo se ha llegado a esta situación y de por qué no se ha podido, o no se ha querido, atajarla a tiempo.

A continuación, se analizan una serie de factores que han conducido a que la corrupción se haya convertido en uno de los mayores obstáculos para la estabilización de Afganistán, debiéndose tener en cuenta que los efectos de todos ellos se ven magnificados por dos factores que contribuyen de manera decisiva a la expansión de la corrupción: el centralismo con que actúa la administración y el enorme peso de las redes clientelares que operan en su seno. La combinación de ambos factores “invitaba a la corrupción y a la búsqueda de rentas y propiciaba una hemorragia de legitimidad interna”⁶⁹⁷.

6.1.1. La debilidad del Estado afgano.

El problema de la corrupción en Afganistán no puede abordarse aplicando análisis y soluciones teóricas, desvinculadas del entorno en el que se produce y en el que produce efectos en los ámbitos más diversos. El caso afgano, de hecho, es diferente al de otros países, incluso al de países que también emergen de un conflicto, ya que se caracteriza más por la falta de instituciones públicas, que por el abuso de estas instituciones por parte de buscadores privados de rentas. La debilidad de las instituciones públicas afganas no es sólo consecuencia del conflicto actual, sino que es el legado de un Estado que ya era débil antes de que se iniciara. Décadas de guerra han ayudado a mantener esa debilidad y a fortalecer a los poderes no estatales, permitiéndoles resistir los intentos de fortalecer el Estado. Décadas de guerra también han transformado a la sociedad afgana, debilitando a las instituciones tradicionales que podían haber limitado la acumulación de poder y riqueza y el abuso de poder que han caracterizado la vida política afgana.

Tras la caída de los talibán, los Acuerdos de Bonn marcaron la senda para la creación de un nuevo Estado, tratando de dotarle de poderes reales que, hasta ese momento, estaban en gran medida, en manos de actores no estatales. Pero, desde el primer momento, fue difícil romper las dinámicas existentes y lograr generar una administración ajena a la influencia de esos actores. Incapaz de imponerse a ellos, la nueva administración trató más bien de atraerlos, asignándoles cuotas de poder. Como reconoce el propio Gobierno afgano:

⁶⁹⁶ HOLDREN et al, *op. cit.* pp. 143 y 144. Un estudio de ISAF sobre esta materia establece que "La corrupción aleja a los elementos clave de la población, desacredita a las fuerzas gubernamentales, socava el apoyo internacional, subvierte las funciones del Estado y el Estado de Derecho, detrae ingresos al Estado y crea barreras para el crecimiento económico." (JOINT AND COALITION OPERATIONAL ANALYSIS. JCOA. *Operationalizing Counter/Anti- Corruption Study (CAC)*. Suffolk, VA. Febrero, 2014. p.1. <https://www.hsdl.org/?view&did=756004>).

⁶⁹⁷ CENTER FOR AMERICAN PROGRESS. *Governance in Afghanistan*. 7 de Mayo de 2013. <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2010/05/11/7851/governance-in-afghanistan/>

“En el modelo de gobernanza poco integrado de Afganistán, los contratos, los nombramientos y las asignaciones presupuestarias se convirtieron en la moneda para vincular a los líderes políticos con el gobierno recién formado. La política electoral consolidó aún más el modelo de usar rentas para recompensar a los partidarios”⁶⁹⁸.

De esta forma, la generación del nuevo Estado, más que fortalecer a las nuevas autoridades políticas, hizo que el poder de grupos políticos, tribales o religiosos se mantuviera intacto, si no reforzado, permitiéndoles boicotear cualquier intento de fortalecimiento estatal efectivo. Favoreció el recurso a prácticas corruptas en una administración que se veía forzada a repartir prebendas, en forma de nombramientos y contratos, a grupos poderosos de cuyo apoyo dependía para sobrevivir. En esas condiciones, no es de extrañar la tibieza, si no complicidad, con la que la administración ha contemplado las prácticas corruptas de estos grupos, demasiado poderosos para una administración tan débil. Con el tiempo, se institucionalizó el uso de la corrupción para vincular a los titulares de poder con la nueva administración, haciéndose muy resistente a cualquier intento de reforma. La corrupción ya no es una cuestión de personas que violan la ley, sino una cuestión de sectores enteros que operan con reglas informales y que priorizan la obtención de beneficios ilícitos sobre su obligación de prestar un determinado servicio público⁶⁹⁹.

La debilidad del Estado lleva aparejada una capacidad de gestión y control muy limitada. Los problemas de gestión han fomentado prácticas corruptas tendentes a favorecer determinados proyectos en detrimento de otros, en función de intereses personales o de clan. Paralelamente, la incapacidad para un control adecuado del gasto público ha supuesto un estímulo adicional a la corrupción.

6.1.2. El afianzamiento de los Señores de la Guerra.

No es posible comprender el nivel de corrupción que actualmente sufre Afganistán sin analizar las condiciones en las que se produjo la intervención internacional que siguió a los atentados del 11-S y su evolución hasta el día de hoy. Los terribles atentados del 11-S desencadenaron una intervención de EEUU dirigida a desbancar al gobierno talibán y acabar con los grupos terroristas que habían establecido sus santuarios allí, evitando a toda costa empeñarse en una operación militar de envergadura. Para ello, agentes de las Fuerzas Especiales y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) se aliaron con los señores de la guerra de la Alianza del Norte, el único grupo que aún se enfrentaba militarmente a los talibán. Con apoyo económico y militar de EEUU, la Alianza logró una rápida victoria militar con un coste humano y económico mínimos. Una vez conseguida esta victoria inicial, el esfuerzo se centró en acabar con los terroristas de *Al-Qaida*, que habían buscado refugio en las zonas más inaccesibles del país, para erradicar el mal de raíz. En esta lucha, los señores de la guerra continuaron siendo los aliados preferidos por EEUU. La corrupción, como tantos otros problemas que irían aflorando poco a poco, no merecía en aquellos momentos demasiada atención⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN (2018). *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF), Smart Deliverables, 2017/2018*. p. 4. <http://policymof.gov.af/home/smart-deliverables/>.

⁶⁹⁹ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018), *op. cit.* p. 4.

⁷⁰⁰ RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* pp. 279 y ss.

El apoyo de EEUU permitió a estos señores de la guerra operar sin restricciones, aprovechando el vacío de poder dejado por los talibán. Sin trabas legales de ningún tipo, aprovecharon la oportunidad para afianzar su poder territorial, establecer redes delictivas y apropiarse de bienes recibidos legítimamente de EEUU y sus aliados. En 2004, tras la aprobación de la nueva Constitución, Hamid Karzai fue nombrado presidente interino del país. La designación de los titulares de los 25 ministerios que formaban su gobierno le ofreció una oportunidad perfecta para alimentar sus redes clientelares y afianzar alianzas⁷⁰¹. Gracias a ello, notorios señores de la guerra obtuvieron carteras ministeriales clave. La potestad de nombrar a los gobernadores y alcaldes de las principales ciudades le permitió consolidar aún más su base de poder, aunque dependiera, desde el inicio, del apoyo de líderes informales que, a través de su control de amplias zonas del país, tenían capacidad para desestabilizar el gobierno. Los señores de la guerra, una vez ocupados sus puestos, utilizaron su poder para desviar recursos hacia las zonas bajo su control, para afianzar así su dominio. Esta convergencia de poder y dinero ayudó a crear auténticas redes criminales que ofrecían un cauce a través del cual fundir beneficios legales e ilegales y les permitió realizar actividades ilegales al amparo de su poder político⁷⁰².

Sea por intereses oscuros, sea por su capacidad para desestabilizar amplias zonas del país, el Presidente Karzai nombró un buen número de ministros y gobernadores sobre los que había sospechas fundadas de participación en crímenes de guerra y actividades delictivas de todo tipo. En muchos casos, se les suponía a la cabeza de auténticas tramas de corrupción u organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico⁷⁰³.

Como era de esperar, estas redes clientelas han constituido desde entonces un contrapoder que ha tratado, por todos los medios, de evitar el fortalecimiento efectivo del Estado afgano y el establecimiento de un efectivo Estado Derecho, que hubieran significado el fin de su poder. Las prácticas corruptas significan para ellos, por una parte, el modo de mantener su presencia dentro de la administración y de asegurar la obtención de beneficios en forma de cuotas de poder y de rentas. Por otra parte, les permite mantener sus redes clientelares mediante la distribución controlada de poder y riqueza. Por último, es garantía de impunidad frente a un poder judicial que no resulta inmune, en modo alguno, a la influencia de la corrupción.

⁷⁰¹ El Presidente Hamid Karzai pudo mantenerse en el poder y ganar votos en las elecciones de 2004 y 2009 en gran medida gracias a su capacidad para construir toda una red mediante el patrocinio y la elaboración de acuerdos. La red así establecida permitió a Karzai convertirse en el actor preeminente, capaz de establecer las reglas del juego, gestionar y dirigir a los miembros de la red y arbitrar conflictos y disputas. Sin embargo, su autoridad siempre fue contingente y negociada con otros miembros de la red (SHARAN y BOSE, *loc. cit.* p. 616).

⁷⁰² Ver Cap. III-1.

⁷⁰³ En el Afganistán posterior a 2001, la dinámica de las agrupaciones políticas ha fortalecido las relaciones de patrocinio. Tras haber ocupado posiciones estratégicas en el Estado, cada red individual trató de consolidar su poder ofreciendo recursos estatales a sus clientes a fin de mantener y cooptar a los dirigentes locales, los gobernadores de distrito, los mulás, los funcionarios del Estado y los empresarios integrados en su red de negociación. La capacidad de las redes políticas de ofrecer privilegios, posiciones y negociaciones determinó su autoridad, poder y legitimidad dentro del Estado (SHARAN y BOSE, *loc. cit.* p. 617).

Desde otra perspectiva, prácticas corruptas como el clientelismo en la designación de cargos públicos, la financiación de proyectos beneficiando a determinados grupos o territorios atendiendo a criterios no objetivos, la asignación arbitraria de contratos públicos fueron inicialmente empleados para ganar apoyos para el nuevo régimen y conseguir el apoyo de poderes que, de otra forma, pudieran haberse enfrentado al mismo. En un sistema tan complejo como el afgano, resulta difícil valorar el efecto que hubiera tenido haber prescindido de este tipo de políticas. La propia debilidad del Estado favoreció el empleo de este tipo de políticas para ampliar su base de apoyo y también para incorporar capacidades de gestión en áreas que quedaban muy lejos de su alcance. Pero resulta evidente que, con el tiempo, siguiendo la dinámica típica de los Problemas Perversos, esta cuestión adquirió tal magnitud que sus inconvenientes llegaron a afectar a la totalidad del sistema, ensombreciendo cualquier presunto beneficio inicial. Principalmente porque restó legitimidad al nuevo régimen y, también, porque acabó reforzando a señores de la guerra para los que el apoyo al nuevo Estado era absolutamente oportunista.

6.1.3. Efectos perniciosos de la *Lluvia de Dólares*

A medida que la presencia militar se internacionalizó y creció, se enfrentó a un reto logístico de primer orden: "Afganistán es un país sin salida al mar, cuyos vecinos oscilan entre aliados dudosos, como Paquistán y Uzbekistán, y adversarios como Irán. Además, tras treinta años de guerra las pocas infraestructuras con las que contaba el país estaban completamente destruidas"⁷⁰⁴. Para garantizar el flujo de recursos necesario para sostener a sus tropas, las fuerzas internacionales hubieron de recurrir a empresas afganas, tanto para la ejecución de los transportes dentro de su territorio, como para que proporcionaran seguridad a sus convoyes logísticos. El resultado fue que la "responsabilidad de la cadena de suministro fue casi enteramente subcontratada a empresas de transporte y de seguridad afganas"⁷⁰⁵.

Las empresas de transporte necesitaban proporcionarse su propia seguridad, ya que la política de las fuerzas de la coalición excluía emplear sus medios para este cometido. Esta seguridad era proporcionada por milicias privadas, controladas en muchos casos por los señores de la guerra. Según el informe JCOA, las "empresas de seguridad privada están controladas por señores de la guerra, que compiten con el [gobierno afgano] por el poder. Los contratistas no tienen más remedio que utilizar sus servicios, lo que ha

⁷⁰⁴ FREEDBERG, S. J. Jr. "Supplying the Surge in Afghanistan", *National Journal*, February 20, 2010. www.national-journal.com/magazine/supplying-the-surge-in-afghanistan-20100220.

⁷⁰⁵ US JOINT STAFF (2014). *Operationalizing Counter/Anti-Corruption Study (CAC)*. Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA). Febrero, 2014. p. 10. <https://www.hsdl.org/?view&did=756004> Estos contratos de transporte y seguridad representaban una inversión muy significativa; en 2010, sólo el Departamento de Defensa de EEUU invirtió 2.160 millones de dólares en transporte por carretera. El contrato fue adjudicado a ocho empresas, ninguna de las cuales eran conocida por su experiencia en la logística. De hecho, "varios de los contratistas principales no poseen camiones y subcontratan todas sus necesidades de transporte por carretera. En otras palabras,... [sirven] como intermediarios frente a las empresas de transporte afganas" Por si hubiera dudas sobre el trasfondo de estos contratos, "uno de las principales empresas contratistas. . . fue fundada por el hijo del Ministro de Defensa afgano, que no tenía experiencia directa en la gestión del transporte hasta ese momento." (TIERNEY, J. F. "Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan". Report of the Committee on Oversight and Government Reform. U.S. House of Representatives, Junio 2010. p. 12. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=23047>).

convertido su seguridad en un gran negocio”⁷⁰⁶. Pero el problema no acaba ahí, hay evidencias más que sobradas para afirmar que empresas de transporte y seguridad pagaban enormes sumas a los talibán para evitar que sus transportes fueran atacados, de forma que el destino final de grandes sumas procedentes de los presupuestos de los países de la coalición acaban financiando a la insurgencia. Este dinero es, según el propio Comité de Relaciones Exteriores del Senado, “una de las principales fuentes de financiación de los talibán”⁷⁰⁷.

Se trata sólo de un ejemplo de cómo la llegada masiva de recursos económicos alteró la economía afgana y alimentó la corrupción⁷⁰⁸. En realidad, el problema no se limitaba a la gestión de los transportes, sino que era mucho más generalizado. Como explica Meyer, antiguo director de la Afghan Threat Finance Cell:

“Desafortunadamente, tengo que decir que una de las cosas que descubrió [la Afghan Threat Finance Cell] fue que éramos una de las mayores fuentes de financiación de la insurgencia. *Nosotros*, el gobierno de EEUU y la ISAF, a través de proyectos de desarrollo. Esto se debía, sobre todo, a una dinámica particular: al principio, la única medida utilizada para medir el desarrollo era la cantidad de dinero que se era capaz de gastar, no el impacto de ese gasto en la insurgencia.”⁷⁰⁹

El esfuerzo internacional para estabilizar Afganistán se tradujo en la llegada de grandes cantidades de dinero dedicadas a proyectos de seguridad y desarrollo. En 2002, se inyectaron más de 20.000 millones dólares en una economía que operaba con un presu-

⁷⁰⁶ US JOINT STAFF (2014), *op. cit.* p. 11.

⁷⁰⁷ US JOINT STAFF, 2014, *op. cit.* p. 13. En 2009, fuentes oficiales de EEUU en Kabul estimaban que un mínimo del 10 por ciento del importe de los contratos de logística del Pentágono (equivalentes a cientos de millones de dólares) acababan convirtiéndose en pagos a los insurgentes (CLEMENTE y EVANS, *op. cit.* p. vii).

⁷⁰⁸ "Los esfuerzos de desarrollo no solo no han logrado marcar el comienzo de la estabilidad, sino que en realidad la han impulsado al permitir que los insurgentes desvíen miles de millones de proyectos de desarrollo, empoderando a los actores difamados y socavando la legitimidad política." (HUGHES, *op. cit.* p.5). Desde 2001, Afganistán ha recibido un nivel sin precedentes de apoyo civil y militar internacional. Según el Banco Mundial, para 2010/2011 las contribuciones de ayuda exterior, excluyendo el gasto militar de la coalición, casi habían igualado el producto interno bruto (PIB) de Afganistán. La asistencia extranjera superó el PIB estimado de Afganistán en 2007/2008. El presupuesto de Afganistán depende en un porcentaje excepcionalmente alto de la financiación directa de los donantes. En el segundo trimestre del año fiscal 1393 (que va del 21 de diciembre de 2013 al 20 de diciembre de 2014), más del 65% de los ingresos presupuestarios de Afganistán provenían de aportaciones de donantes (WEGGELAND, D. *A Compendium of Best Practices. Volume II. Anti-corruption Effort in Conflict Zones: Lessons from Afghanistan*. OTAN Y DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). pp. 2-3. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_12/20161209_1612-Anti-corruption-Effort-Afg.pdf). Los datos facilitados por el banco Mundial en 2020 demuestran que, en este campo, la situación sigue siendo preocupante. Empezando por un gasto público de un 58% del PIB, porcentaje absolutamente exorbitante. Sólo el gasto en seguridad ronda el 30% del PIB. Los ingresos propios han aumentado, pero están lejos de cubrir las necesidades financieras del país. Frente a un gasto de 11.000 millones de USD, los ingresos rondan los 2.500 millones. Es decir, Afganistán depende de la ayuda exterior para cubrir un 75% de sus necesidades financieras (BANCO MUNDIAL, 2020. *Financing Peace. Financing Peace : Fiscal Challenges and Implications for a Post-Settlement Afghanistan*. p. 2. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/776581575555846850/financing-peace-fiscal-challenges-and-implications-for-a-post-settlement-afghanistan>).

⁷⁰⁹ FREEMAN y KATOR-MUBAREZ. *Kirk Meyer, Former Director of the Afghan Threat Finance Cell*. Citado por WEGGELAND, *op. cit.* p. 16.

puesto anual de menos de 15.000, lo que desbordó a la administración y *recalentó* la economía de modo artificial⁷¹⁰. En los años sucesivos esta cantidad no hizo sino aumentar, llevando a que, sistemáticamente, el gobierno afgano fuera incapaz de gestionar la totalidad de los fondos recibidos y de controlar los efectivamente asignados⁷¹¹.

Aunque el porcentaje más importante fuera el dedicado a la seguridad, particularmente a la formación de las fuerzas armadas y de seguridad afganas, se acometieron también costosos proyectos en las áreas de infraestructuras, administración pública, justicia, agricultura, etc. Como queda reflejado en las palabras del Director de la *Afghan Threat Finance Cell* citadas en el párrafo anterior, el problema es que, en un entorno inseguro como el afgano, resultaba difícil para las organizaciones o Estados donantes fiscalizar el uso que de sus fondos hacían autoridades y empresas locales. Esta dificultad en la evaluación de resultados sobre el terreno ha hecho que la única medida para valorar la efectividad de la ayuda prestada haya sido, en muchos casos, el número de proyectos financiados y la cuantía total de los mismos. Durante mucho tiempo, ante la falta de objetivos cuantificables y verificables, la financiación de un gran número de proyectos se ha considerado como medida del éxito de las políticas de apoyo a la reconstrucción y estabilización del país. Aunque no hubiera constancia de que los fondos se hubieran invertido en los proyectos a los que estaban destinados o que estos se hubieran ejecutado correctamente. De hecho, se consideraba que el mero hecho de distribuir grandes cantidades de dinero entre los afganos, aunque no se pudiera verificar que se emplearan adecuadamente, era en sí mismo positivo, por contribuir a *ganar corazones y mentes* a favor de las fuerzas de la coalición⁷¹².

La gran cantidad de dinero que llegó a Afganistán, fuera en forma de ayuda directa o de contratación de bienes y servicios, abrumó la economía del país: había más dinero circulando del que Afganistán podía absorber⁷¹³. El propio gobierno afgano era incapaz de gestionar las sumas de dinero puestas a su disposición. Desde el nacimiento de la nueva administración, los problemas de gestión han fomentado prácticas corruptas tendentes a favorecer determinados proyectos en detrimento de otros, en función de intereses personales o de clan. La incapacidad para un control adecuado del gasto público ha supuesto un estímulo adicional a la corrupción. De acuerdo con las conclusiones al respecto de un informe oficial del Estado mayor Conjunto de EEUU, "Una economía sólo puede absorber una cierta cantidad de dinero hasta que se satura. El dinero que sobrepasa esa cantidad va a otro lugar, alimentando normalmente la fuga de capitales, por lo general ilícita. En Afganistán, se alcanzó la capacidad de absorción en el primer año de operaciones", provocando un tremendo desarrollo de la corrupción⁷¹⁴.

⁷¹⁰ En 2020, según el Banco Mundial, el presupuesto total del gobierno afgano ascendía a 11.000 millones de USD, de los cuales sólo 2.500 millones correspondían a ingresos propios. La mitad del gasto corresponde a seguridad y defensa. Siendo el gasto público el 58% del PIB, el gasto en seguridad y defensa supone un 30% del PIB (BANCO MUNDIAL (2020), *op. cit.* p. 2).

⁷¹¹ Informaciones recabadas por el autor durante sus estancias en Afganistán.

⁷¹² Informaciones recabadas por el autor durante sus estancias en Afganistán.

⁷¹³ MILLER, *op. cit.* p. 3.

⁷¹⁴ US JOINT STAFF (2014), *op. cit.* p. 12.

La comunidad internacional contribuyó así, inadvertidamente, a alimentar la corrupción en Afganistán, al introducir graves distorsiones en la economía tradicional, desde inflar los salarios locales, hasta relajar la debida diligencia en los acuerdos contractuales. En estas circunstancias, las reformas anticorrupción diseñadas para aumentar la transparencia y detectar y disuadir la corrupción son especialmente relevantes, ya que están en gran medida bajo el control de la comunidad internacional⁷¹⁵.

Paulatinamente, los donantes internacionales fueron comprendiendo que gran parte de sus proyectos o no llegaban a buen fin, o lo hacían con unos costes desmesurados, porque parte de los fondos asignados eran desviados a los bolsillos de funcionarios o personajes influyentes, que se aprovechaban de la ausencia de controles efectivos. En 2010, el informe presentado por el Inspector General para la Reconstrucción de Afganistán de EEUU (SIRGAR) criticaba la ausencia de una estrategia internacional contra la corrupción y el escaso apoyo recibido por instituciones afganas clave en esta materia⁷¹⁶. Por primera vez, se ponía también el acento en la responsabilidad de la comunidad internacional por utilizar procedimientos de gestión que facilitaban la corrupción⁷¹⁷.

6.2. Consecuencias de la Corrupción.

La corrupción no es un mero problema moral, sino que es una realidad que encaja a la perfección en la definición de *problema perverso*, resistente a la solución y que genera consecuencias perniciosas en un amplio abanico de contextos políticos, económicos y sociales, afectando de forma muy negativa al proceso de estabilización en su conjunto. Políticamente, hace que las instituciones pierdan su credibilidad y legitimidad, generando un descontento que supone una amenaza seria para sistemas políticos poco afianzados, como el afgano. Económicamente, contribuye al mal uso de la riqueza nacional en beneficio de un pequeño segmento de la población. Socialmente, provoca un empobrecimiento de la población, obligada a utilizar parte de sus recursos económicos en bienes teóricamente gratuitos o a pagarlos a un precio mayor al teórico. Además, aleja a los ciudadanos honestos del servicio público y desincentiva el esfuerzo en la propia formación y en el emprendimiento. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la corrupción aumenta el precio de los servicios públicos y disminuye su calidad, socavando así la prestación de servicios sociales y aumentando la pobreza.⁷¹⁸ La evasión fiscal, otra forma de corrupción, implica pérdidas de ingresos para el Estado:

⁷¹⁵ WEGGELAND, *op. cit.* p. 14.

⁷¹⁶ SIGAR. 2013. *Quarterly Report to the United States Congress*. Washington. Octubre 2013. p. 43. <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>

⁷¹⁷ Los esfuerzos de los países donantes contra la corrupción no comenzaron en serio hasta 2008, con el establecimiento de varias organizaciones gubernamentales e internacionales dedicadas a ello. En 2008 se formó la *Afghanistan Threat Finance Cell*, seguida en 2009 por el establecimiento de la *Task Force Nexus*, y en 2010 de la *Task Force 2010* y *Task Force Shafafiyat* ("transparencia" en Dari). Si el número de organizaciones enfocadas en el problema pudiera considerarse un éxito en la lucha contra la corrupción, entonces este período de tiempo habría sido el colmo de la efectividad. La falta de una estrategia internacional lo impidió (WEGGELAND, *op. cit.* p. 6).

⁷¹⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html>

se estima que cada año la administración afgana deja de recaudar entre 1.000 y 2.000 millones de dólares a causa de la corrupción⁷¹⁹.

El informe de UNAMA de 2017 sobre la corrupción en Afganistán resume claramente la magnitud del problema:

"Para muchos países, la corrupción, aunque lamentable, es manejable y los sobornos son vistos como un impuesto no oficial sobre los servicios públicos. Si UNAMA está prestando tanta atención a este problema en Afganistán, es porque la situación actual no es manejable; abordar la corrupción es simplemente esencial para la supervivencia nacional. El problema no es solo que la corrupción "socava la democracia y el Estado de Derecho, conduce a violaciones de los Derechos Humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y favorece al crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas para el desarrollo de la humanidad", como escribió el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, en su discurso en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. También es que la corrupción profundamente arraigada que caracteriza hoy a Afganistán impide el desarrollo de conceptos como el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y una organización y regulación económica coherentes. En un nivel más pragmático, la falta de progreso contra la corrupción desanimará a los donantes ya cansados de financiar al Estado afgano. Si bien esta financiación, como este informe detalla, contribuyó más de lo que debería al problema de la corrupción, también es esencial para la supervivencia del Estado y sus esfuerzos por erradicar la corrupción."⁷²⁰

A pesar de sus evidentes efectos nocivos, inicialmente se ignoró la naturaleza *perversa* del problema y no se consideró que la corrupción fuera una amenaza seria para el proceso de estabilización. Se era consciente de su existencia, pero se consideraba algo inevitable, una característica esencial de la sociedad afgana con la que había que acostumbrarse a convivir. Los intentos, no demasiado entusiastas, a la hora de exigir responsabilidades por hechos delictivos cometidos durante la guerra civil y por desarmar a las milicias privadas, fueron sistemáticamente boicoteados por los afectados, estratégicamente situados en la estructura de poder. La lucha contra la corrupción siguió una suerte similar, debido en parte a la implicación de esos mismos personajes. La combinación de un gobierno débil (si no corrupto) y unos clanes muy poderosos, con capacidad para controlar los resortes del poder e implicados en la corrupción y el narcotráfico, han hecho que la corrupción se haya extendido de forma intensiva en todas las instancias de la administración afgana y que la economía de la droga haya alcanzado un volumen insospechado, confirmando la idea de que corrupción y crimen organizado son las secuelas in-

⁷¹⁹ Datos de 2014. RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* pp. 232 y ss.

⁷²⁰ UNAMA (2017). *Afghanistan's Fight against Corruption. The Other Battlefield*. Abril, 2017. p. 8. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistans_fight_against_corruption_-_the_other_battlefield_-_april_2017-english.pdf.

mediatas del conflicto armado, a menos que se acometa inmediatamente una reforma efectiva del Estado de Derecho⁷²¹.

Al hacer balance de las causas de la corrupción, le Estrategia Contra la Corrupción de 2018 identifica los dominios gubernamentales en los que se había institucionalizado: Primero, en el sector de la seguridad, donde el acceso a los contratos de defensa se convirtió en una fuente importante de ingresos y la corrupción facilitaba que personas poderosas ganaran ilícitamente grandes cantidades de dinero. Segundo: La corrupción en el sector de la seguridad facilitó que determinados actores corruptos usaran la violencia o la amenaza para beneficiar sus intereses en otros sectores económicos. Descontentos e impotentes, muchos afganos se vieron así enfrentados al temor de sufrir represalias violentas si no se unían al séquito de corruptos. Tercero: Sin controles efectivos, la corrupción de alto nivel subvirtió las instituciones y permitió la apropiación de la administración por redes corruptas. Así, funcionarios corruptos controlaban el acceso a puestos, contratos y pagos a proveedores. La contratación pública se convirtió en el medio para recompensar favores o sobornos, en lugar del mecanismo para que el gobierno rentabilice el gasto público. Incluso los mecanismos de rendición de cuentas originaban nuevas prácticas corruptas, en la medida en que los fiscalizadores pueden exigir sobornos de los fiscalizados para pasar por alto prácticas corruptas punibles. Cuarto: la apropiación de la administración por redes corruptas permite ponerla al servicio de los intereses de estas, en lugar de promover el interés general. La falta de partidos políticos efectivos, la ambigüedad de las reglas de financiación de las campañas electorales y los sistemas internos de rendición de cuentas hicieron que el Estado fuera cada vez más vulnerable a la corrupción, lo que condujo a un desencanto público generalizado. La corrupción política dejó la maquinaria administrativa abierta a la apropiación por parte de intereses privados, particularmente aquellos capaces de manejar grandes cantidades de fondos ilícitos. Esto obstruyó los esfuerzos de reforma del gobierno y facilitó el uso de presiones políticas para subvertir las reformas⁷²².

Esta tolerancia inicial hacia la corrupción fue disminuyendo a medida que se empezó a constatar que afectaba seriamente a la totalidad del sistema, convirtiéndose en una de las principales causas de la desafección de los afganos hacia su gobierno⁷²³. Paralelamente, se constató que esta desafección era a su vez una de las bazas más importantes de la insurgencia, que se mostraba con éxito como la alternativa *limpia* a una administración corrupta. Al ser una de las causas que hacen bascular las simpatías de la población hacia la insurgencia, en un entorno en el que ganarse el apoyo de la población es la clave del éxito, la corrupción gubernamental es una amenaza crítica en zonas de conflicto y puede servir como una herramienta de reclutamiento para insurgentes. En un raro caso de convergencia, los combatientes de ambos lados citan a menudo la corrupción

⁷²¹ ASHDOWN, P. "International Humanitarian Law, Justice and Reconciliation in a Changing World". *The English Hauser Lecture on Humanitarian Law*. Nueva York. 2004. Las transiciones anticorrupción están estrechamente asociadas con un avance general en el Estado de Derecho, que incluye soluciones técnicas diseñadas para eliminar la corrupción (MUNGIU-PIPPIDI, A. *Context Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Citado en la Estrategia Anticorrupción. GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN, 2018, *op. cit.* p. 3).

⁷²² GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTAN (2018), *op. cit.* p. 4-5.

⁷²³ Como señala Hugues, un Estado legitimado por una constitución, puede verse deslegitimado por la corrupción (HUGHES, *op. cit.* p. 14).

como un motor central del conflicto⁷²⁴. Mientras tanto, los grupos insurgentes incluyen rutinariamente las injusticias relacionadas con la corrupción en sus propias operaciones de información y propaganda⁷²⁵.

Esta línea argumental fue haciendo patente, poco a poco, que la corrupción no es solo un problema moral y económico, sino que afecta seriamente a la seguridad y al proceso de estabilización en su conjunto. Finalmente, la corrupción fue reconocida como uno de los principales impedimentos para el desarrollo y la estabilidad de Afganistán, por lo que la lucha por erradicarla ocupó un capítulo importante en la agenda de reconstrucción y estabilización. Pero la solución al problema no se limita a la persecución penal de los corruptos. A menos que se reduzcan o eliminen significativamente las oportunidades e incentivos que facilitan la corrupción, es poco probable que una estrategia basada en la persecución de los hechos, una vez producidos, tenga éxito. Como reconoce el propio gobierno afgano en el prólogo de su Estrategia contra la Corrupción, en Afganistán, la corrupción no es solo una cuestión de individuos rebeldes que violan la ley dentro de un sistema que de otra manera sería sólido. Es el sistema en sí el que está dañado. El enjuiciamiento de los corruptos es fundamental para resolver el desafío anticorrupción, pero es solo una parte de las soluciones más integrales que necesita Afganistán⁷²⁶.

6.3. La lucha contra la corrupción

A pesar de que los documentos preparados por expertos internacionales para la comisión de redacción de la constitución incluían tres artículos diferentes con disposiciones anticorrupción, de acuerdo con la tendencia internacional de incorporar medidas de este tipo en los nuevos textos constitucionales, la Constitución de 2004 no contiene disposiciones o instituciones anticorrupción y sólo menciona la cuestión una vez y de manera vaga⁷²⁷.

⁷²⁴ Los comandantes militares suelen ser los primeros en reconocer la amenaza que representa la corrupción. En 2006, tras cesar en el mando de las fuerzas estadounidenses en Afganistán, el teniente general David Barno identificó la corrupción como una de las "fuerzas internas centrífugas que separan a Afganistán". En una evaluación inicial como comandante de la ISAF en 2009, el general Stanley McChrystal concluyó que, a causa de la corrupción, "Los afganos [tienen] pocas razones para apoyar a su gobierno". En 2010, el Comandante General de la ISAF, David Petraeus, emitió una guía que identificaba riesgos críticos para la misión de la ISAF derivados de la corrupción, causada por una supervisión insuficiente y una prisa excesiva por gastar fondos. Para 2013, el comandante saliente de la ISAF, general John Allen, concluyó que "la corrupción es la amenaza existencial y estratégica para Afganistán". Un año después, en 2014, testificando ante el Senado de EEUU, declaró que los talibán no son más que "una molestia en comparación con el alcance y la magnitud de la corrupción con la que [Afganistán] debe luchar" (WEGGELAND, *op. cit.* p. 5-6).

⁷²⁵ En su mensaje de *Eid al-Adha* de 2010, el líder talibán Mulá Omar se hizo eco de las preocupaciones internacionales con respecto a la corrupción: "los gobernantes de [Afganistán] ha sido instalado por otros y no están interesados en el futuro y la prosperidad del país. Solo anhelan llenar sus bolsillos con dinero y huir de las masas." (PETER, T. *NATO Reads Weakness in Taliban Leader Mullah Omar's Annual Eid Statement*. The Christian Science Monitor. 16 de noviembre, 2010. <https://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2010/1116/NATO-reads-weakness-in-Taliban-leader-Mullah-Omar-s-annual-Eid-statement>). En un estudio de 2009 sobre las motivaciones para unirse a grupos insurgentes en Afganistán, Ladbury pudo constatar que "la corrupción y el partidismo a nivel provincial y de distrito fue citado constantemente [por los encuestados] como una razón importante para apoyar a los talibán... en todas las áreas de estudio de campo y particularmente en Kandahar." (LADBURY, *op. cit.* p. 7. WEGGELAND, *op. cit.* p. 5-6).

⁷²⁶ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTAN (2018), *op. cit.* I.

⁷²⁷ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 7.

La falta de interés por este asunto se mantuvo en los años siguientes, de forma que los esfuerzos por luchar contra la corrupción desde la administración afgana han sido ineficientes, poco coordinados y, normalmente, forzados por la presión internacional. La comunidad internacional, por su parte, ha tendido a considerar el problema de la corrupción como un problema insoluble, inherente a la sociedad afgana, frente al que se ve a sí misma como impulsora de los esfuerzos anticorrupción. La realidad es que su actitud en este tema ha oscilado entre la tolerancia en aras de otros objetivos, con la justificación de que los afganos están acostumbrados a ella, y el ataque frontal, pero poco efectivo⁷²⁸. Finalmente, la magnitud y consecuencias del problema han llevado a que se haya acabado por reconocer la necesidad imperiosa de atajar este problema y se han dado pasos importantes en la lucha por erradicarla. En esa evolución, cabe diferenciar dos épocas correspondientes a las presidencias de Karzay y Ghani.

6.3.1. Los inicios de la lucha contra la corrupción (2004-2014)

En la línea de demostrar a la comunidad internacional el propósito de erradicar la corrupción, en 2004 Afganistán firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), promulgó una ley contra la corrupción y el soborno y creó la primera agencia anticorrupción, la Administración General Independiente para la Lucha Contra la Corrupción, que, de acuerdo con el decreto por el que se creó, tenía amplias responsabilidades para investigar los casos de corrupción⁷²⁹. En 2006, la firma del *Afghanistan Compact* supuso el primer documento en el que el gobierno afgano y sus patrocinadores internacionales plasmaron las condiciones que en este campo debía cumplir la administración afgana para seguir gozando del apoyo financiero internacional. Desde entonces, este tipo de exigencias han sido una característica constante en todos los acuerdos entre el gobierno afgano y sus patrocinadores internacionales que, en este caso, como en el del respeto a los derechos de las mujeres, han utilizado la amenaza del cese de la ayuda económica para presionar a la administración afgana en el cumplimiento de sus compromisos⁷³⁰.

El problema es que la corrupción estaba tan sumamente arraigada en la administración y la sociedad afganas, que no iba a ser fácil erradicarla. Para la comunidad internacional

⁷²⁸ UNAMA (2017), *op. cit.*

⁷²⁹ Sin embargo, su trabajo fue politizado y, según los informes oficiales, su jefe, el Dr. Azzizulah Ludin, la utilizó indebidamente para fines políticos. Finalmente, fue disuelta en 2008 después de que perdiera el apoyo financiero internacional, tras la decisión del entonces Presidente Karzai de reemplazar al Dr. Ludin por Ezatullah Wasifi, quien había sido condenado por vender y distribuir heroína en EEUU (BJELICA, J. *Afghanistan's Anti-Corruption Institutions: Too many, and with too few results*. Afghanistan Analysts Network. 20 Mayo 2019. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/afghanistan-anti-corruption-institutions-too-many-and-with-too-few-results/>).

⁷³⁰ OTAN (2006), *op. cit.*

no era fácil presionar al gobierno afgano⁷³¹. Una cantidad cada vez mayor de la ayuda financiera internacional se depositaba directamente en manos de la administración afgana, de la misma forma que equipos y recursos materiales de todo tipo se entregaban a los diferentes ministerios, transfiriéndose así todos los derechos legales a un Estado soberano, que resultaba absolutamente libre a la hora de disponer de ellos. En los casos en los que se apreciaba mal uso de los recursos transferidos, la respuesta habitual consistía en negar la evidencia. Si se presionaba a los funcionarios afganos para que se realizara una investigación a fondo, se respondía que se estaba interfiriendo en la soberanía afgana⁷³².

Consciente de la magnitud del problema la comunidad internacional, liderada por EEUU y UNAMA, optó por presionar al presidente Karzai para que actuara al respecto y adoptara una estrategia global contra la corrupción⁷³³. Los primeros intentos de Afganistán por desarrollar políticas e instituciones anticorrupción de conformidad con la

⁷³¹ A modo de ejemplo, Imponer sanciones a los señores de la guerra implicados en el negocio del transporte y de la seguridad hubiera puesto en peligro la logística de las fuerzas internacionales desplegadas en el país, por lo que la seguridad de los suministros obligó a pasar por alto sus actividades criminales (US JOINT STAFF, 2014, *op. cit.* pp. 11 y 12). Durante el año 2010, la administración Obama debatió cómo presionar al gobierno afgano para que se enfrentara al problema de manera efectiva. Se dudaba si era mejor atacar inicialmente la corrupción de alto nivel, o empezar por abajo. Finalmente, se decidió dar prioridad a la reducción de la corrupción de bajo nivel, en lugar de investigar los casos en los que estarían implicadas personas muy próximas al presidente. Se pensaba que investigando a estos personajes, no sólo se correría el riesgo de provocar una reacción de Karzai, además se podrían perder apoyos fundamentales para garantizar la estabilidad en determinadas zonas del país. Se decía que algunos de los implicados recibían dinero de la CIA a cambio de información y otros apoyos y que el propio Karzai recibiría regularmente maletines con dinero de la CIA para *apuntalar* apoyos. Karzai lo ha admitido, aunque alegando que se trataba siempre de pequeñas cantidades (ROSENBERG, M. *Afghan Leader Confirms Cash Deliveries by C.I.A.* The New York Times. 29 de abril de 2013. <https://www.nytimes.com/2013/04/30/world/asia/karzai-acknowledges-cash-deliveries-by-cia.html>).

⁷³² UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. “*Dawood National Military Hospital, Afghanistan: What Happened and What Went Wrong?*” Committee on Oversight and Government Reform. Septiembre, 2012. p. 65. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112hhrg76249/html/CHRG-112hhrg76249.htm> La impunidad era la tónica, como demuestra el escándalo del Banco de Kabul, el caso de corrupción más grave hasta la fecha en Afganistán. Antes del escándalo, el Banco gestionaba las cuentas de varios ministerios y pagaba los salarios de los empleados gubernamentales. La dirección del banco tenía vínculos con personajes poderosos como el vicepresidente Fahim y el hermano del Presidente, Mahmoud Karzai, quien supuestamente recibió un préstamo importante del propio banco para comprar su participación en el mismo. En septiembre de 2010 se registraron pérdidas millonarias, principalmente por inversiones realizadas en Dubai, que llevaron al banco a la bancarrota; las investigaciones subsiguientes demostraron que había habido una apropiación de fondos por parte de directivos y accionistas principales del banco, fondos que en su gran mayoría no han podido recuperarse. A pesar de la gravedad de los hechos, que supusieron la quiebra del banco y de las sospechas sobre implicaciones que podrían llegar hasta el propio Presidente y su hermano; a pesar del escándalo que supuso la quiebra del mayor banco del país y la presión internacional para que se hiciera justicia, la sentencia emitida en marzo de 2013 se limitaba a imponer penas moderadas a los directivos del banco, no yendo más allá en la búsqueda de responsabilidades (RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* pp. 237 y ss).

⁷³³ De acuerdo con la Declaración de Kuala Lumpur sobre Estrategias Anticorrupción, cuyas conclusiones aprobó la Conferencia de los Estados Parte de la UNCAC en noviembre de 2013, los documentos de estrategia anticorrupción son útiles para proporcionar “un marco político integral para las acciones que deben tomar los Estados para combatir y prevenir la corrupción . . . para movilizar y coordinar esfuerzos y recursos por parte de los gobiernos y otras partes interesadas, para el desarrollo y la implementación de políticas, y para asegurar el monitoreo de la implementación de políticas” *Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies*, October 21-22, 2013, Malasia. Hay que tener en cuenta que las estrategias anticorrupción a nivel nacional son un fenómeno relativamente reciente. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la mayoría de los países de la región de Asia y el Pacífico, incluido Afganistán, no comenzaron a desarrollar tales estrategias hasta después de 2007 (SIGAR (2018), *op. cit.* p. 9).

UNCAC dieron como resultado la Estrategia Anticorrupción 1387-1391 (2007/08-2012/13), que se publicó como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo en julio de 2008⁷³⁴. Al mismo tiempo, el gobierno afgano aprobó por decreto presidencial la Ley de Supervisión de la Implementación de la Estrategia Anticorrupción.

Como consecuencia de esta presión internacional, se fueron creando varios organismos gubernamentales y se lanzaron varias iniciativas para combatir la corrupción. El primero de ellos fue la Oficina Superior de Supervisión Anticorrupción (*High Office of Oversight for Anticorruption*, HOO)⁷³⁵, con poderes para investigar casos de corrupción y llevarlos a la fiscalía, así como para llevar el inventario de los bienes que los altos cargos mantienen en el extranjero⁷³⁶. También se creó el Grupo Especial de Delitos Mayores (*Major Crimes Task Force*, MCTF) en la Oficina del Fiscal General, encargado de perseguir casos de corrupción, así como un tribunal especial para este tipo de delitos. En la misma línea, la comunidad internacional financió proyectos encaminados a profesionalizar la administración, impulsando cambios en la designación de altos cargos que limitaran la discrecionalidad y premiaran la formación.

En vísperas de la cumbre de Tokio de julio de 2012, países como Gran Bretaña amenazarían con cortar su ayuda económica si el gobierno de Karzai no adoptaba medidas serias al respecto. Tal vez sea este el motivo por el que, poco antes de la Conferencia, el presidente Karzai, que ha sido acusado frecuentemente de ser tolerante con la corrupción, declarara: "Me habéis acusado de llegar a acuerdos. Lo he hecho, pero tenía razones para ello. Pero ahora voy a actuar de forma diferente. Voy a introducir reformas desde dentro"⁷³⁷. En la misma línea, en la Conferencia de Chicago declaraba: "Vamos a acabar con todas las estructuras paralelas, mejorar los servicios públicos y luchar contra la corrupción, esté dentro o fuera del Gobierno de Afganistán. Durante la última fase de mi mandato continuaré centrando mi esfuerzo en crear una administración pública apolítica, profesional, limpia y basada en el principio de seguridad en el empleo para los empleados públicos". Se trata de toda una declaración de intenciones para hacer frente a las presiones crecientes de la comunidad internacional que, en la Conferencia de donan-

⁷³⁴ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN (2008). *Afghanistan National Strategy for Combating Corruption*. https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf

⁷³⁵ En julio de 2008, fruto de la presión internacional, el Presidente Karzai creó, por decreto, una autoridad para la supervisión y la lucha contra la corrupción, de acuerdo con la Constitución de Afganistán y de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con la finalidad de supervisar y coordinar la aplicación de la Estrategia Anticorrupción recientemente aprobada (Julio 2008). La creación de esta Oficina ha cumplido el requisito del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Se trataba de la más alta instancia para la coordinación y el seguimiento de la implementación de la Estrategia Anticorrupción y para la implementación de la reforma procesal y administrativa en el país. Esta oficina es independiente en el desempeño de sus funciones y debe informar al Presidente. Fue disuelta en 2017. <https://asiafoundation.org/2009/09/09/the-afghanistan-high-office-of-oversight-for-anti-corruption-a-glimmer-of-hope/>

⁷³⁶ SIGAR (2018), *op. cit.* p. 10.

⁷³⁷ Paralelamente, el Presidente Karzai lanzó un impulso anti-corrupción en el Parlamento, apelando a los donantes a no conceder contratos a los funcionarios del gobierno afgano o a sus familiares. La efectividad de estas iniciativas ha sido muy limitada, y se ha visto a menudo obstruida por la interferencia de funcionarios de alto nivel (PARTLOW, J. *President Hamid Karzai calls on Afghans to fight corruption*. The Washington Post. 21 de junio de 2012. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/karzai-call-for-reform-in-afghan-government/2012/06/21/gJQAx2LsV_story.html).

tes de Tokio, exigió avances significativos en este campo para continuar apoyando económicamente a Kabul⁷³⁸.

A pesar de todas las promesas, el presidente Karzai finalizó su mandato sin haber adoptado medidas efectivas contra la corrupción. En su defensa, Karzai culpaba a la comunidad internacional de fomentar la corrupción por el modo en que distribuía la ayuda: "Hay un problema de corrupción en Afganistán, tanto en el gobierno afgano como en la forma en que la comunidad internacional nos brinda asistencia... y la falta de transparencia. Esos son los problemas que enfrentamos. Esos son los problemas que debemos manejar en el lado afgano... y en el lado internacional por parte de nuestros socios". Descargando la culpa en la comunidad internacional, particularmente en EEUU, Karzai llegó a declarar: "No se nos debe culpar por [la mayor parte del problema de corrupción]. Eso no es culpa nuestra... si EEUU quiere detener la corrupción, entonces deténgala"⁷³⁹.

6.3.2. Postura ante la corrupción del Gobierno de Unidad Nacional (2014)

El sucesor de Karzai, Ashraf Ghani Ahmadzai, elegido tras las elecciones de 2014, prometió desde el primer momento enfrentarse al problema, a cambio de que Occidente mantuviera el apoyo económico y militar. De hecho, los dos líderes del Gobierno de Unidad Nacional, el presidente Ashraf Ghani y el jefe ejecutivo Abdulá Abdulá, se han mostrado particularmente preocupados por este problema y han adoptado una posición más beligerante que su predecesor. Una de las primeras consecuencias de ello ha sido la multiplicación de agencias implicadas en la lucha contra la corrupción surgidas a partir del año 2014.

La realidad es que esta proliferación de organizaciones ha hecho poco para reducir la corrupción. Si bien, según datos de 2018, el abuso sistemático por parte de los funcionarios públicos en su relación con los ciudadanos ha disminuido, el uso indebido de fondos públicos ha persistido, es decir, mientras la corrupción de bajo nivel ha disminuido, la de alto nivel parece mantenerse. En su informe de 2018 sobre la lucha contra la corrupción, el Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) señalaba que "Si el gobierno afgano sigue sin tomar medidas contra los funcionarios públicos que violan los códigos de ética internos, el clima de corrupción dentro del gobierno afgano perdurará"⁷⁴⁰.

En 2017, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2344⁷⁴¹ en la que ordenaba a la Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán (UNAMA) apoyar en la consolidación

⁷³⁸ Finalmente, en la Conferencia de Tokio, la Comunidad Internacional comprometió 16.000 millones de dólares, exigiendo a cambio un mayor compromiso en la lucha contra la corrupción por parte del gobierno afgano. *Afghanistan aid: Donors pledge \$16bn at Tokyo meeting*. BBC News. 8 de julio de 2012. <https://www.bbc.com/news/world-asia-18758148>. *Donors offer \$16 billion Afghan aid at Tokyo conference* (REUTERS, 8 de julio de 2012. <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-clinton/donors-offer-16-billion-afghan-aid-at-tokyo-conference-idUSBRE86601120120708?feedType=RSS>).

⁷³⁹ WEGGELAND, *op. cit.* pp. 1 y 6.

⁷⁴⁰ SIGAR (2018), *op. cit.*

⁷⁴¹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 2344 de 18 de marzo de 2017. [https://undocs.org/sp/S/RES/2344\(2017\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2344(2017))

de medidas para prevenir y combatir la corrupción. En 2018, la Resolución 2405⁷⁴² acogió con satisfacción los compromisos anticorrupción y los progresos realizados por el Gobierno afgano, a la vez que ordenaba a UNAMA que apoyara los esfuerzos de reforma de Afganistán a través de la coordinación con los donantes y el asesoramiento normativo sobre medidas anticorrupción. En 2018, UNAMA emitió su primer informe integral sobre corrupción⁷⁴³, en el que concluía que una parte clave del problema es que existe una "falta general de coherencia" en las políticas anticorrupción del gobierno afgano. Según UNAMA, en 2017 había 18 organismos diferentes encargados de implementar aspectos parciales de la lucha contra la corrupción. "La gran cantidad de organismos anticorrupción existentes presenta un desafío significativo para la coordinación."⁷⁴⁴ Anteriormente, el gobierno de Afganistán había reconocido que necesitaba articular una visión anticorrupción a largo plazo y coordinar mejor la acción entre las entidades gubernamentales y los donantes internacionales. Por esta razón, en la Conferencia de Bruselas de octubre de 2016, el gobierno afgano se comprometió a la aprobación e implementación de una estrategia nacional anticorrupción para el año 2017⁷⁴⁵.

En 2019, UNAMA emitió un segundo informe⁷⁴⁶ en el que apreciaba una evolución significativa en varios campos: la aprobación por parte del Gobierno de una estrategia de lucha contra la corrupción; la adopción y entrada en vigor del nuevo Código Penal; mejoras en el proceso presupuestario; mejores resultados del Consejo Superior de Gober-

⁷⁴² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 2405 de 8 de marzo de 2018. [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2405\(2018\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2405(2018))

⁷⁴³ UNAMA (2018, *op. cit.*).

⁷⁴⁴ UNAMA (2018), *op. cit.* p. 1. Algunas instituciones, como la Fiscalía General Adjunta de Lucha contra la Corrupción, se crearon en línea con esta nueva estrategia. Sin embargo, estas nuevas instituciones basaban su actuación en decretos aún no aprobados por el parlamento, por lo que su estatuto y atribuciones podrían modificarse en cualquier momento (UNAMA, (2017), *op. cit.*). A modo de ejemplo sobre las dificultades de coordinación, a pesar de los esfuerzos del gobierno afgano por clarificar las competencias de cada organización, surgen diferencias de criterio a la hora de decidir dónde termina el papel de investigación del Grupo Especial de Delitos Mayores y cuándo asume la responsabilidad la Oficina del Fiscal General, lo que ha llevado a conflictos recurrentes entre estas dos organizaciones (SIGAR (2018), *op. cit.* p. 3).

⁷⁴⁵ Antes de la Conferencia de Bruselas, el gobierno afgano y la comunidad internacional acordaron el Marco de Responsabilidad Mutua de Tokio en julio de 2012, que establecía objetivos e indicadores mutuamente acordados y que comprometió a los donantes a canalizar más su ayuda a través del presupuesto nacional de Afganistán, a la vez que estableció una Junta Conjunta de Coordinación y Supervisión para evaluar el progreso. En septiembre de 2015, el Marco de Responsabilidad Mutua de Tokio se consolidó con la agenda integral de reformas del Gobierno de Unidad Nacional, y cambió el nombre a "Marco de autosuficiencia a través de la responsabilidad mutua" (Self-Reliance Through Mutual Accountability Framework, SMAF). En la Conferencia de Bruselas en octubre de 2016, se aprobó un nuevo conjunto de objetivos e indicadores del SMAF.

⁷⁴⁶ UNAMA (2019). *Afghanistan Fight against Corruption. Groundwork for Peace and Prosperity*. Mayo 2019. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_fight_against_corruption_groundwork_for_peace_and_prosperity-20_may_2019-english.pdf

nabilidad, Estado de Derecho y Lucha Contra la Corrupción⁷⁴⁷, y el balance del primer año completo de funcionamiento del Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC)⁷⁴⁸, en el que habría demostrado una mayor capacidad para procesar casos de corrupción. Sin embargo, el informe resalta que todavía hay mucho por hacer, como se ilustra por el hecho de que Afganistán figura en el puesto 177, de 180, en el índice de corrupción de Transparencia Internacional de 2017⁷⁴⁹. Paralelamente, el SIGAR llama la atención sobre el hecho de que la policía y el poder judicial de Afganistán evitan investigar, enjuiciar y castigar a personas poderosas y actores no cualificados y potencialmente corruptos continúan operando en instituciones clave en la lucha contra la corrupción⁷⁵⁰.

6.3.3. Cumplimiento de los compromisos internacionales en la lucha contra la corrupción

Para valorar los avances en la lucha contra la corrupción, valen como referencia las exigencias recogidas en los acuerdos internacionales suscritos por Afganistán y las buenas

⁷⁴⁷ Órgano clave en la formulación de políticas y coordinación en la lucha contra la corrupción. Fue establecido por decreto presidencial en 2016. De acuerdo con sus términos de referencia, sus objetivos son reformar y reforzar el sistema de justicia; Mejorar el marco legislativo y combatir la corrupción. Está presidido por el Presidente de la República e incluye a la mayoría de los principales miembros del gobierno, el poder judicial e instituciones independientes. Comenzó a funcionar en 2017, aprobando la nueva Estrategia Contra la Corrupción (28 de septiembre) y los planes de reforma institucional en el marco del Plan General de Reforma del Sector de la Justicia (22 de junio). El Consejo Superior trabaja en subcomités legislativo, de justicia y de lucha contra la corrupción. Los comités legislativos y de justicia están presididos por el vicepresidente segundo, mientras que el comité contra la corrupción está presidido por el fiscal general. En línea con la estrategia anticorrupción, en 2018 se estableció una Secretaría Especial adicional para controlar e informar sobre la implementación de la estrategia. La Secretaría Especial Anticorrupción consta de grupos de expertos en cinco áreas clave: supervisión de ministerios; ingresos y gastos; informes legislativos; anticorrupción y Comunicaciones y evaluación. Recibe informes sobre la implementación de la estrategia de los ministerios y departamentos gubernamentales y presenta informes unificados al presidente. El Consejo Superior también aparece en la nueva Ley Anticorrupción, según la cual sus principales objetivos son combatir la corrupción y establecer la coordinación entre las entidades relevantes bajo la presidencia del presidente. https://sacs.gov.af/en/get_pillar_activity/103

⁷⁴⁸ El 30 de junio de 2016, el Presidente Ghani estableció, a través de un decreto ejecutivo, el Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC) con el propósito de investigar, procesar y juzgar casos importantes de corrupción. En lugar de crear una nueva institución, el Decreto designa al ACJC como un lugar de trabajo seguro donde las instituciones dedicadas a la detección, el enjuiciamiento y la justicia pueden cooperar en los casos de corrupción. El Decreto fundacional establece que "Todas las oficinas gubernamentales, incluidos el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Seguridad y la Oficina del Fiscal General están obligadas a apoyar a la ACJC en todas las etapas del enjuiciamiento judicial de casos de corrupción". La creación del ACJC fue un esfuerzo liderado por donantes y no genuinamente impulsado por los afganos. De acuerdo con su mandato, el ACJC tiene jurisdicción sobre casos de corrupción por valor de más de 10 millones de afganis (Unos 125,000 USD). En los casos de soborno, blanqueo de dinero, destrucción o venta de bienes culturales e históricos, delitos contra la seguridad interna o externa, extracción ilegal de minas y usurpación de la tierra este límite se reduce a cinco millones de afganis (Unos 63,000 USD). También le corresponden los casos que involucren a funcionarios gubernamentales de alto rango, como viceministros, generales, gobernadores y miembros de consejos provinciales, independientemente de la cuantía económica. Además, el Consejo Supremo de Estado de Derecho y Anticorrupción puede remitir casos concretos al ACJC incluso si no cumplen con los criterios mencionados anteriormente, aunque esta opción de referencia nunca se ha utilizado. Los casos que no alcancen el umbral jurisdiccional de la ACJC continúan siendo responsabilidad de los tribunales provinciales ordinarios. http://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=3573&task=view&total=3673&start=381&Itemid=2

⁷⁴⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁷⁵⁰ SIGAR (2018), *op. cit.* p. 3.

prácticas recogidas en los documentos de la Estrategia Nacional Anticorrupción⁷⁵¹. El acuerdo internacional más relevante a este respecto es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁷⁵², de la cual Afganistán es signatario⁷⁵³. La complementan la Declaración de Kuala Lumpur sobre Estrategias Anticorrupción⁷⁵⁴ y la Declaración de Yakarta sobre Principios para Agencias Anticorrupción⁷⁵⁵, que son dos conjuntos de buenas prácticas que resultaron de conferencias convocadas precisamente para discutir estrategias anticorrupción.

Las obligaciones internacionales de Afganistán en cuanto a la prevención y la persecución de la corrupción se derivan principalmente de la UNCAC que, en su artículo 5, exige que los países miembros tengan "políticas anticorrupción efectivas y coordinadas". El artículo 6 exige el establecimiento por los Estados signatarios de un organismo u organismos anticorrupción independientes, bien dotados de recursos, responsables de implementar y, cuando sea apropiado, supervisar y coordinar la aplicación de esas políticas⁷⁵⁶. El Mecanismo de Revisión de esta convención es un proceso intergubernamental de revisión por pares, en el que el cumplimiento de cada Estado parte es evaluado por dos pares en ciclos de cinco años⁷⁵⁷.

⁷⁵¹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN (2018). *Afghanistan National Strategy for Combating Corruption*. https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf

⁷⁵² UNITED NATIONS (2003). *Convention against Corruption*. Treaty Series. Vol. 2349, No. 42146. New York, 31 Octubre, 2003. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en

⁷⁵³ Afganistán firmó el 20 de febrero de 2004 y ratificó el 25 de agosto de 2008 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (UNCAC), de la que se derivan obligaciones internacionales con respecto a la prevención y el enjuiciamiento de la corrupción. Ver signatarios de la Convención en: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

⁷⁵⁴ ONU. Declaración del Secretario General ante la décima Cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica. Nueva York, 21 de septiembre de 2003. https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2003/conf_isl.htm

⁷⁵⁵ Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el SigloXXI. Adoptado en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, Julio 21-25, 1997 Yakarta, República de Indonesia. https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/jakarta/en/hpr_jakarta_declaration_sp.pdf

⁷⁵⁶ UNITED NATIONS (2003), *op. cit.* pp. 41-367.

⁷⁵⁷ El primer ciclo de revisión de Afganistán (2010-2015) se centró en la criminalización y la aplicación de la ley y en la cooperación internacional. El segundo ciclo de revisión (2016-2020), en curso, se centra en Medidas preventivas y Recuperación de activos. La revisión se basa en la propia autoevaluación realizada por Afganistán, en información complementaria y en las conversaciones mantenidas entre el país revistado y los revistadores. Jordania y Dominica revisarán a Afganistán en el segundo ciclo. El perfil de Afganistán puede consultarse en: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/countryprofile/CountryProfile.html?code=AFG>

Si bien la aprobación de la Estrategia Anticorrupción y la creación de la Comité Conjunto de Supervisión y Evaluación ⁷⁵⁸ cumplieron formalmente con los requisitos de los artículos 5 y 6 de la UNCAC, en la práctica no cumplieron su objetivo. En julio de 2011, el Comité constataba que "en Afganistán, en los últimos años, se han adoptado muchas estrategias anticorrupción diferentes, pero ninguna de ellas se está implementando seriamente". El Comité recomendó entonces a la HOO "iniciar acciones para la compilación de todas las estrategias existentes en una sola, liderar la coordinación de todas las instituciones implicadas y producir una estrategia unificada contra la corrupción que permita una aplicación efectiva"⁷⁵⁹. En 2014, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo calificó la estrategia de *lista de deseos* demasiado amplia y que dificultaba la priorización de acciones e identificación de roles y responsabilidades para su puesta en práctica⁷⁶⁰.

Tras el pobre balance de los años de gobierno del presidente Karzai, el Gobierno de Unidad Nacional ha avanzado significativamente en el cumplimiento de sus compromisos en la lucha contra la corrupción. Además de la aprobación de la Estrategia Anticorrupción (2017), se han producido modificaciones en el marco legal y reformas en la gestión de las finanzas públicas, particularmente en la contratación pública y la preparación del presupuesto⁷⁶¹. La reforma la función pública se ha acelerado con el impulso

⁷⁵⁸ El *Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee* (MEC) es una organización mixta de supervisión formada por tres expertos internacionales anticorrupción con experiencia seleccionados por un comité internacional y tres miembros locales seleccionadas por el presidente afgano. Su mandato es crear puntos de referencia anticorrupción para el gobierno afgano y la comunidad internacional, así como supervisar y evaluar de manera independiente el progreso en el cumplimiento de esos puntos de referencia a través de reuniones trimestrales en Kabul (INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE (MEC). "2nd six-month Report..JULY 2011". Julio 2012. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MEC-SECOND%20SIX%20MONTH%20REPORT-July%202012-%20ENGLISH_0.pdf). Este Comité se estableció a través de un decreto ejecutivo presidencial en 2010 como parte de la Oficina Superior para la Supervisión y la Lucha contra la Corrupción (HOO). Desde entonces ha tenido un papel importante en la supervisión de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

⁷⁵⁹ MEC, *op. cit.*

⁷⁶⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2014). *Anti-corruption strategies. Understanding what works, what doesn't and why? Lesson Learned from Asia-Pacific Region*. 2014. UNDP Asia and The Pacific. 25 de noviembre 2014. p. 13. https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/anti-corruption-strategies.html

⁷⁶¹ En este ámbito se ha creado la Comisión Nacional de Adquisiciones, que supervisa los procedimientos de adquisiciones para garantizar la eficiencia, la transparencia y el cumplimiento de la ley. Supervisa también el progreso en la aplicación de los procedimientos de contratación. Tanto el NPA como el NPC están presididos por el presidente. La NPC está compuesta por los ministros de Finanzas, Economía y Justicia y tiene autoridad para revisar y aprobar contratos que están más allá del umbral de autoridad de las entidades contratantes y determinar los deberes y las autoridades de dichas entidades. Además del presidente, asisten a las reuniones de la comisión el director ejecutivo y el vicepresidente segundo y también representantes de la sociedad civil, del parlamento y algunos observadores internacionales. En noviembre de 2018, el presidente emitió un decreto ejecutivo, según el cual, a partir del año fiscal 2019, la la Autoridad Nacional de Adquisiciones, de la que depende la Comisión Nacional de Adquisiciones, pasa a ser responsable de completar el proceso de adquisición, desde el inicio hasta la conclusión del contrato, para todas las adquisiciones que caen dentro de la jurisdicción de la Comisión Nacional de Adquisiciones [es decir, por encima de un determinado umbral monetario]. Esto significa que la Autoridad Nacional de Adquisiciones realiza todo el proceso de adquisiciones y no solo lo facilita, lo que apunta a una mayor centralización del proceso de adquisición. Según UNAMA, "Esta centralización de las adquisiciones dentro de una sola entidad corre el riesgo de consolidar la corrupción, en lugar de prevenirla. "UNAMA (2019), *op. cit.*).

dado a la Comisión Independiente de Reforma Administrativa y de la Función Pública. Sin embargo, estas muestras claras de compromiso con las reformas anticorrupción no se han logrado en todas las instituciones y las reformas en algunos sectores siguen siendo lentas⁷⁶².

Además, Afganistán se ha comprometido con los donantes internacionales a realizar un esfuerzo en la lucha contra la corrupción para seguir disponiendo de ayuda financiera⁷⁶³. Desde 2012, la clave de la participación internacional en el desarrollo de Afganistán es el Marco de Responsabilidad Mutua de Tokio (*Tokyo Mutual Accountability Framework*, TMAF), cuyo principal reto reside en condicionar la ayuda financiera, entre otras cosas, al cumplimiento de ciertos estándares en la lucha contra la corrupción⁷⁶⁴. La comunidad internacional y el gobierno afgano acordaron el TMAF como un mecanismo para supervisar y revisar sus compromisos de forma regular. Para ello, el acuerdo contiene 16 indicadores de progreso, así como objetivos intermedios, llamados *entregables*, varios de los cuales directa o indirectamente se relacionan con la corrupción, siendo el compromiso más explícito con respecto a la corrupción el de *Promulgar y hacer cumplir el marco legal para combatir la corrupción*. En la práctica, solo exigía que el gobierno afgano demostrara un progreso medible en la recopilación y publicación de declaraciones de bienes de funcionarios gubernamentales de alto rango⁷⁶⁵.

De acuerdo con el Marco de Responsabilidad Mutua, Afganistán se obligó a presentar una Estrategia Anticorrupción para todo el gobierno en el primer semestre de 2017 e implementarla no más tarde de la segunda mitad del mismo año. La Estrategia Anticorrupción fue aprobada el 28 de septiembre de 2017 y su implementación se inició por orden presidencial el 9 de diciembre de 2017. Además, Afganistán se comprometió a mejorar su legislación relativa a los delitos de corrupción y a reformar e implementar el marco legal sobre la declaración de activos. Con la promulgación del nuevo Código Penal y la adopción de una nueva Ley de Declaración de Activos, el 4 de marzo y el 5 de septiembre de 2017, respectivamente, Afganistán cumplió formalmente con estos compromisos⁷⁶⁶.

Este marco fue modificado en 2018, en la Conferencia de Ginebra (noviembre 2018), en la que se renovó el compromiso internacional y el del gobierno afgano, en la estabiliza-

⁷⁶² UNAMA (2018), *op. cit.* p. 9.

⁷⁶³ Particularmente, en las sucesivas conferencias de donantes de Tokio (2012), Londres (2014) y Bruselas (2016).

⁷⁶⁴ La subordinación de la cooperación bilateral al respeto a los principios democráticos es particularmente adecuada cuando hay un desequilibrio en el poder de las dos partes y la cooperación va encaminada al desarrollo. En este contexto, quien proporciona la ayuda puede influir en el receptor condicionando la ayuda a determinados requisitos, sean positivos o negativos. La ventaja de los primeros es que pueden evitar la penalización de la población (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *op. cit.* p. 198).

⁷⁶⁵ WEGGELAND, *op. cit.* p. 25.

⁷⁶⁶ En 2014, EEUU determinó que el gobierno afgano no había logrado cumplir con los entregables relacionados con la corrupción requeridos por el TMAF. Según USAID, solo 1.150 de 7.000 funcionarios presentaron declaración de bienes. Más allá de retener 30 millones de USD de un pequeño fondo de incentivos, esta falla por parte del gobierno afgano no tuvo ninguna consecuencia notable en el apoyo financiero, lo que refleja una debilidad general en la rendición de cuentas y los esfuerzos de aplicación por parte de la comunidad internacional (US SIGAR (2014), *op. cit.* p. 218).

ción del país. El Marco de Responsabilidad Mutua de Ginebra, aprobado en la conferencia, detalla los compromisos asumidos por Afganistán, entre los que se incluían los siguientes cuatro indicadores relacionados con la corrupción:

1. Nuevos indicadores para la Estrategia Anticorrupción de 2017 y un plan de acción concreto y con plazos definidos para junio de 2019, con el fin de mejorar el enjuiciamiento de casos y detallar las funciones y responsabilidades de la Fiscalía General, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Tribunal Supremo, el Centro de Justicia Anticorrupción y la Comisión Anticorrupción.
- 2: Aumento progresivo por las Unidades Anticorrupción de la fiscalía del porcentaje de casos que pasan de la fase de investigación a la de juicio. El Gobierno proporcionará datos para medir los progresos y establecer objetivos.
- 3: Aplicación efectiva de la Ley de Declaración de Bienes para 2020, debiendo para entonces disponerse de las declaraciones de bienes y aplicarse las sanciones establecidas a quienes se nieguen a declarar sus bienes o quienes proporcionen declaraciones falsas.
- 4: Aplicación efectiva de la Ley de Acceso a la Información: existencia de procedimientos para el seguimiento de las solicitudes, la calidad y la puntualidad de las respuestas, el mantenimiento de las estadísticas y el suministro de actualizaciones públicas trimestrales; el gobierno deberá llevar a cabo programas de sensibilización en 15 provincias en 2020⁷⁶⁷.

En 2020, el balance del cumplimiento de estos compromisos es variable. En parte, según UNAMA, por su falta de realismo, a la vista del contexto afgano. Documentos de baja calidad o reformas legislativas que, formalmente, cumplen con lo acordado, pero que introducen cambios regresivos en cuanto a la independencia de los órganos responsables de la lucha contra la corrupción son ejemplos de cómo puede cumplirse la letra de lo acordado, sin avanzar sustancialmente en los objetivos perseguidos⁷⁶⁸.

6.3.4. La nueva estrategia anticorrupción (2018)

En 2018, el gobierno afgano adoptó la Estrategia Nacional de Afganistán para Combatir la Corrupción (Estrategia Anticorrupción)⁷⁶⁹, cumpliendo así con el compromiso del Marco de Responsabilidad Mutua que requería la entrada en vigor de la Estrategia a finales de diciembre de 2017. La estrategia se elaboró bajo estrecha supervisión del presidente, con muchas consultas en el seno de la administración, la sociedad civil y UNAMA, que emitió comentarios sobre el proyecto y recabó comentarios de los donantes. También la Unión Europea y el Reino Unido enviaron comentarios independiente-

⁷⁶⁷ UNAMA (2020), *op. cit.* pp. 12-13.

⁷⁶⁸ Mientras la revisión de la estrategia Anticorrupción se finalizó satisfactoriamente, el Plan de Acción, presentado en plazo, no alcanza la calidad técnica necesaria. Por otra parte, al aprobar la Ley de Acceso a la Información, el Parlamento introdujo modificaciones que pueden suponer una merma en la independencia de los órganos responsable de su aplicación (UNAMA (2020), *op. cit.* pp. 13-14).

⁷⁶⁹ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.*

mente. Todas estas aportaciones fueron tomadas en consideración y parcialmente incorporadas al documento definitivo⁷⁷⁰.

El objetivo de la Estrategia no es sólo mejorar la eficiencia y reducir el mal uso de caudales públicos, sino también restaurar la confianza de los ciudadanos en su gobierno y sus funcionarios, asegurando que trabajan por el interés público⁷⁷¹. Pero su alcance es limitado en dos sentidos: en el temporal, porque su período de aplicación se limita al mandato del gobierno que la aprobó y en el competencial, porque se aplica solo a instituciones seleccionadas. La propia estrategia limita su alcance estableciendo que: “en lugar de un plan integral anticorrupción, el objetivo de esta estrategia ha sido establecer un marco que permita a nuestro gobierno afrontar los problemas actuales de una manera que nos permita aprender y adaptarnos con el tiempo”⁷⁷².

Las medidas anticorrupción requieren tiempo para surtir efecto, por lo que el impacto de cualquier estrategia que cubra sólo un período de dos a tres años, sin objetivos a más largo plazo, ha de ser forzosamente limitado. Para enmarcar las reformas anticorrupción en un proceso a largo plazo, se aceptó la sugerencia de UNAMA de realizar una revisión de impacto que pueda servir de base para la prolongación de la vigencia de las medidas anticorrupción exitosas⁷⁷³. Es de destacar que la Estrategia es exhaustiva en el análisis de las raíces de la corrupción y realista en sus objetivos, evitando repetir el error de la Estrategia de 2006, bajo la presidencia de Karzai, un documento muy ambicioso, poco detallado e inviable en la práctica⁷⁷⁴.

Como ya se ha podido ver en párrafos anteriores, el documento comienza con un detallado análisis de las causas y estado de la corrupción, pasando a definir los cinco pilares en las que considera necesario incidir:

- (A) Reforzar el liderazgo político contra la corrupción y empoderar a los reformadores;
- (B) Luchar contra la corrupción en el sector de la seguridad;
- (C) Reemplazar el patrocinio por el mérito;
- (D) Enjuiciar a los corruptos y
- (E) Rastrear flujos de capitales.

Cada área prioritaria contiene objetivos concretos y plazos de aplicación determinados. La debilidad más significativa de la Estrategia es que no cumplió con la expectativa de definir los cambios en la organización administrativa necesarios para racionalizar su complicada estructura. La situación en los otros aspectos es la siguiente:

⁷⁷⁰ UNAMA (2018), pp. 13-14. *op. cit.*

⁷⁷¹ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.* p. 5.

⁷⁷² GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.* VIII

⁷⁷³ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.* II, Pillar1.

⁷⁷⁴ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2006-2). *Strategy and Policy for Anti-Corruption and Administrative Reform*, disponible en: http://anticorruption.gov.af/Content/files/ANTI%20CURAPTION%20STRATIGY_Eng.pdf

A) Instituciones y liderazgo político. La Estrategia identifica en este marco tres áreas prioritarias: Garantizar elecciones justas; proteger a los reformadores y liderar con el ejemplo. Las elecciones deben ser justas, seguras y competitivas. Los responsables de las reformas en los ministerios deben formarse, recibir incentivos adecuados y estar protegidos frente a represalias y ataques políticos. Por último, corresponde a los líderes políticos liderar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, estableciendo estándares morales y dejando claro su compromiso con el Estado de Derecho. La idea es que “Una mayor transparencia en las operaciones gubernamentales, un mayor compromiso con los medios de comunicación, un mayor apoyo de los líderes religiosos y empresariales, la defensa de los denunciantes y una mayor conciencia pública de los derechos civiles son clave para aumentar la responsabilidad del gobierno”⁷⁷⁵.

B) Lucha contra la corrupción en el sector de la seguridad. El sector de seguridad de Afganistán emplea a más de 350.000 personas y recibe anualmente miles de millones de dólares en fondos nacionales e internacionales. Según reconoce el propio gobierno afgano, Afganistán es un país en guerra, por lo que la reforma del sector de la seguridad será el motor subyacente en la lucha contra la corrupción⁷⁷⁶. Por ello se considera prioritario el plan de reformas puesto en marcha en el Ministerio de Defensa, con el apoyo de la Misión de Apoyo Resolutivo de la OTAN⁷⁷⁷. Este plan está produciendo avances: menos corrupción, mayor efectividad y profesionalización. La reforma del Ministerio del Interior, que controla a la policía y está incluida en este plan, es el problema principal en este campo. Los *policías fantasmas*⁷⁷⁸, la venta de puestos, la venta ilegal de armas y equipos, el uso de la policía para fines privados y el contrabando son cuestiones que deben abordarse en el marco de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

C) Reemplazar el patrocinio por el mérito. La experiencia viene a demostrar que el paso más importante para combatir la corrupción es reemplazar el *enchufismo* por nombramientos basados en el mérito. Actualmente, el patrocinio está fuertemente implantado como vía de acceso a la función pública, lo que lleva no sólo a la corrupción, sino también a profundas ineficiencias, bajo rendimiento y tensiones étnicas relacionadas con el clientelismo. Desarraigar el patrocinio del servicio civil ha sido y seguirá siendo uno de los mayores desafíos para los responsables de la lucha contra la corrupción en Afganistán.

En el primer semestre de 2017 se dio un gran paso adelante en este campo, con la reestructuración de la Comisión de la Administración Pública, basada en una estrategia de incentivos y protecciones que motiven a los funcionarios públicos a superar los desafíos, difíciles e incluso peligrosos, inherentes a la lucha contra la corrupción. Las nuevas medidas incluyen incentivos económicos, protección de denunciantes, ajustes de

⁷⁷⁵ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.* p. 7.

⁷⁷⁶ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2018-2), *op. cit.* p. 8.

⁷⁷⁷ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2016). *Afghanistan Peace and Development Framework 2017 to 2021*. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/afg148215.pdf>

⁷⁷⁸ Puestos en nómina que no se corresponden con policías efectivos.

escalas salariales y ascensos, uso de los decomisos como recompensa y auditorías independientes de las prácticas de contratación y despido.

La restauración del servicio civil en su papel de impulsor del gobierno en la implementación de la política nacional se apoya en tres pilares principales:

a. Contratación neutral y competitiva: el proceso de contratación debe ser público, transparente y basado en méritos definidos y objetivos. Pocos empleos en el servicio civil tienen términos de referencia claros, lo que hace difícil establecer requisitos objetivos para la contratación y, por tanto, controlar la justicia del proceso. La falta de transparencia y objetividad ha hecho de los departamentos de contratación ministeriales focos de prácticas corruptas. Para paliar estos problemas, la nueva Comisión del Servicio Civil tendrá un mayor protagonismo en la elección de candidatos y la revisión de las prácticas de contratación.

b. Mejoras en la gestión del personal: la cultura del servicio civil debe cambiar, a través de una mejor capacitación y orientación profesional, una mejor gestión del personal que incluya una valoración objetiva de su rendimiento y mediante la introducción de mejores controles financieros para acabar con la práctica de los *funcionarios fantasma* o, lo que es lo mismo, de nóminas pagadas a funcionarios inexistentes.

c. Desarrollar un modelo de carrera atractivo: superar la cultura de supervivencia y los horizontes laborales a corto plazo requiere en los servidores públicos la confianza en que es posible seguir una carrera profesional a medio o largo plazo. Será vital revitalizar el Centro de Capacitación del Servicio Civil y desarrollar cursos de gestión y liderazgo para construir un servicio civil profesional que se mantenga más allá de los cambios de ministros o administraciones. El gobierno también puede ofrecer incentivos más concretos, como vivienda oficial y pensiones mejoradas, que se perderían si un funcionario es sancionado por un delito. Estándares de trabajo mejor definidos facilitarán la gestión de los trabajadores, permitiendo la valoración de su rendimiento.

Este abanico de reformas debe conducir, paulatinamente, a una mayor profesionalización de la función pública, con funcionarios mejor preparados, gestionados y motivados. Este cuerpo de funcionarios debe constituir una herramienta fundamental a la hora de erradicar prácticas corruptas en la administración. Desvincular el acceso y la promoción del patrocinio supone el primer paso para lograr una administración realmente independiente de las redes clientelares que, tradicionalmente, la han controlado.

D) Enjuiciar a los corruptos. Como se detalla a lo largo de este capítulo, el gobierno afgano está dando pasos para mejorar el marco legal y la capacidad de enjuiciar la corrupción. El nuevo Código Penal penaliza los delitos de corrupción en línea con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El Tribunal Supremo y el Fiscal General han comenzado una reforma a gran escala de los tribunales y la fiscalía. En 2016 se creó el Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC) para procesar los casos más

graves de corrupción⁷⁷⁹. Se ha encarcelado a generales, viceministros y directores generales. Son datos sin precedentes en la historia reciente de Afganistán. Sin embargo, aún resulta necesario reforzar al Grupo de Delitos Mayores en términos de independencia, autoridad y capacidades para que los delitos de alto nivel puedan ser detectados y procesados con éxito.

La fragmentación sigue afectando al sector de la justicia, dificultando los esfuerzos anticorrupción, que se encuentran dispersos en hasta quince organismos diferentes, cada uno con su propio mandato, a menudo superpuesto, y con poca capacidad para hacer cumplir las sanciones. Para ayudar a superar este problema, a fines de 2016 el gobierno formó el Consejo Superior de Gobernabilidad, Estado de Derecho y Lucha Contra la Corrupción presidido por el Presidente. Este es el foro principal para discutir estrategias, resolver solapamientos de mandatos y supervisar el progreso de la estrategia de lucha contra la corrupción.

De acuerdo con la Estrategia Anticorrupción, la intención del gobierno es consolidar todas las agencias anticorrupción bajo la Fiscalía General del Estado, que contará con un Fiscal Especial Anticorrupción. Esta integración de organismos en la Oficina del Fiscal General facilita que puedan financiarse a través del presupuesto nacional y que los procedimientos pueden sustanciarse aplicando la legislación penal.

En el ámbito de la justicia, el objetivo de la Estrategia es que los afganos ordinarios puedan confiar en una administración de justicia justa, predecible y que se base en la Constitución del país y no en decisiones individuales o basadas en otros criterios. Sin embargo, tal y como reconoce la propia Estrategia, aunque el marco normativo general ya esté en vigor, hay poca presencia permanente del sector de la justicia a nivel local, circunstancia que es urgente solucionar. Para ello, el gobierno afgano se compromete a aplicar el Programa de Prioridad Nacional sobre gobernanza sub-estatal para extender el sector de la justicia a las 34 provincias y 441 distritos del país. Los aspectos clave para ello incluyen el establecimiento físico y la protección de los funcionarios de justicia a nivel de distrito; aplicación nacional del nuevo código penal y apoyo específico para la resolución de litigios sobre derechos de propiedad y uso y disfrute de la tierra. Este programa, en preparación, debe ser clave para acercar la justicia a los ciudadanos⁷⁸⁰.

(E) Rastrear flujos de capitales.

Una buena gestión financiera es clave para cualquier gobierno, pero en un Estado afectado por un conflicto, como Afganistán, es aún más crucial garantizar que la política fiscal sea una herramienta eficaz para el desarrollo nacional. El presupuesto no solo

⁷⁷⁹ En 2017 ya había recibido 315 casos (243 civiles, 72 militares), incluidos varios funcionarios de alto rango, y había condenado a más de 70 personas (GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTÁN (2018-2), *op. cit.* p. 11). Sin embargo, la presión internacional se ha demostrado fundamental a la hora de impulsar su trabajo. A fin de contar con un punto de referencia inequívoco para medir los avances de la ACJC, los donantes y el Gobierno afgano acordaron que se ejecutaran antes de la conferencia de Ginebra (Noviembre 2018) 48 órdenes de detención y 79 citaciones pendientes de la ACJC. Para marzo de 2019, la lista se incrementó en 46 órdenes de detención y 82 citaciones. Para marzo de 2020, el Ministerio del Interior convirtió las citaciones de ambas listas en órdenes de detención y comunicó que 171 se habían ejecutado y 84 seguían pendientes, incluidas las correspondientes a 34 fugitivos fuera del Afganistán (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 12).

⁷⁸⁰ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* pp. 11-12.

debe jugar un papel económico; debe ser también el instrumento a través del cual el gobierno cumple con sus compromisos políticos. Sin embargo, en el ámbito presupuestario, donde están en juego miles de millones de dólares, es difícil combatir la corrupción. Desde 2015, Afganistán ha mejorado sensiblemente la gestión de las finanzas públicas, pero la falta de transparencia en los procesos presupuestarios facilita la corrupción y dificulta la identificación de los procesos en los que se han producido prácticas corruptas. Este seguimiento del destino final de los fondos públicos es particularmente difícil en las áreas más problemáticas: adquisiciones, gestión de aduanas y contratación. La Estrategia prevé reformas en todas estas áreas.

La reforma presupuestaria prevé mejoras, en el período 2018-2023, en la recaudación y en la administración de recursos, incluyendo nuevos requisitos de información se busca mejorar la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. Las reformas pretenden también crear controles financieros para supervisar adecuadamente los flujos financieros e impulsar la realización de auditorías. Por último, mediante la implantación de una contabilidad estándar por partida doble, sistemas informáticos de contabilidad, los informes financieros y pagos móviles para todos los empleados del gobierno se pretende avanzar el control de los flujos financieros necesario para combatir la corrupción⁷⁸¹.

Uno de los objetivos de la transparencia es facilitar la identificación de los defraudadores y la recuperación de lo defraudado. En este sentido, una de las exigencias del TMAF era la de recuperar el dinero defraudado en los casos de corrupción, algo en lo que hasta ese momento no se había hecho un gran esfuerzo. De acuerdo con esta exigencia, en 2019 se había recuperado el 40 por ciento del casi billón de dólares defraudado en el caso del banco de Kabul, el más importante en cuanto a la cuantía de lo defraudado. Además, el Gobierno está comenzando a requisar bienes a los condenados por corrupción, aunque todavía no se ha conseguido que lo así ingresado se distribuya entre las agencias responsables de la lucha contra la corrupción⁷⁸².

6.4. Reformas legislativas

En los últimos años, Afganistán ha avanzado significativamente en la reforma de las leyes relacionadas con la prevención y la lucha contra la corrupción. Como en otras áreas políticas, el Presidente ha hecho amplio uso de la competencia de emergencia para aprobar decretos legislativos que le otorga el Artículo 79 de la Constitución. Sin embargo, el gobierno ha sido incapaz de aplicar un enfoque estratégico e integral a las reformas legislativas, debido en parte a la presión para reformar ciertas leyes individuales en respuesta a los compromisos de los donantes. De esta forma, el papel del Ministerio de Justicia consiste más en proporcionar asistencia técnica que en centrarse en la definición de una estrategia de reformas. En febrero de 2018, el Ministerio debía haber presentado una revisión exhaustiva de las leyes que requieren revisión, lo que hubiera facilitado la organización de los trabajos posteriores. La revisión no se ha presentado. Pese a ello, se

⁷⁸¹ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* p. 14.

⁷⁸² US, SIGAR (2019). *Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Made Progress in Meeting its Anti-Corruption Strategy Benchmarks, but Serious Challenges Remain to Fighting Corruption*. 20-06 Audit Report. Noviembre 2019. <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>

están llevando a cabo reformas del marco legislativo previstas en la Estrategia anticorrupción⁷⁸³. A continuación se resumen los avances más significativos en este campo.

6.4.1. Código Penal.

El logro más notable con respecto al enjuiciamiento de los delitos de corrupción es la adopción de un nuevo Código Penal, un hito en la reforma de la justicia penal del país. El Código Penal aprobado en 2017 es la primera codificación integral y única del derecho penal de Afganistán⁷⁸⁴. El nuevo código incorpora disposiciones penales de más de siete leyes financieras y relacionadas con la corrupción, como la ley contra el blanqueo de capitales y las disposiciones correspondientes del Código Penal de 1976, que quedan derogadas. La nueva redacción sanciona todos los tipos delictivos exigidos por la UN-CAC: el soborno, la malversación de fondos, el blanqueo de capitales y la obstrucción a la justicia, pero incluye también algunos delitos para los cuales la criminalización es opcional, como la usurpación de tierras, y las discriminaciones indebidas en la administración pública⁷⁸⁵. Además, se define explícitamente como un delito la falsificación de registros de empleo para malversar los salarios del personal inexistente (*funcionarios fantasmas*), una medida necesaria dada la magnitud del problema en Afganistán⁷⁸⁶.

Con la entrada en vigor del Código Penal el 14 de febrero de 2018, el esfuerzo se ha desplazado al impulso necesario para su efectiva aplicación. El Ministerio de Justicia ha difundido el texto y ha comenzado a formar a los funcionarios judiciales en su aplicación, con el apoyo del Departamento de Estado de EEUU, la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo, el Reino Unido y la UNODC.

6.4.2. Ley Anticorrupción.

⁷⁸³ La Estrategia Anticorrupción exigía al Ministerio de Justicia que redactara una ley de protección de denunciantes, modificara la ley de Acceso a la Información y revisara los códigos civil y penal antes de diciembre de 2017. La Ley de Acceso a la Información se modificó el 3 de abril de 2018, mientras que la redacción de la ley de denunciantes no está terminada. El Grupo de Trabajo para la Reforma del Derecho Penal, del Ministerio de Justicia, no ha podido presentar un proyecto de Ley Anticorrupción generalmente aceptado, en parte debido a las dificultades de definir un organismo anticorrupción independiente.

⁷⁸⁴ Su redacción comenzó en 2012 y fue aprobado por Decreto Legislativo Presidencial el 4 de marzo de 2017, entrando en vigor el 14 de febrero de 2018. Se aplica a los actos criminales cometidos después de esta fecha. Para los delitos cometidos con anterioridad, se siguen aplicando las antiguas leyes penales, salvo que las disposiciones del nuevo Código Penal supongan penas menores.

⁷⁸⁵ Código Penal 1260/2017, art. 715 y art. 409.

⁷⁸⁶ Código Penal 1260/2017, art. 390. El problema de los *funcionarios fantasmas* (incluidos policías y militares) continuaba siendo grave el julio de 2020, según el informe cuatrimestral del SIGAR que, muy gráficamente, titulaba el apartado referido a esta materia "cazando fantasmas". En el ámbito de la seguridad, financiado por EEUU, a pesar de los esfuerzos realizados, parece que la situación no es muy diferente a la puesta de manifiesto en 2015: "ni EEUU ni sus aliados afganos saben realmente cuántos soldados y policías afganos están disponibles para el servicio, o, por extensión, la verdadera naturaleza de sus capacidades operacionales". La magnitud del problema queda reflejada por el dato de que, en enero de 2016, el jefe del consejo provincial de Helmand estimaba que alrededor del 40% de los efectivos teóricos de las fuerzas de seguridad de la provincia no existían en realidad. En 2019, la introducción de una APP destinada a atacar este problema permitió borrar de las listas a 50.000 efectivos *fantasmas*. Este mismo año, la política de *confía, pero comprueba* seguida por EEUU llevó a un ahorro de 621 millones de USD. El informe estima en un 10-15% el porcentaje de *soldados fantasma* (SIGAR (2020), *op. cit.* pp. 3 y ss). En el caso de la administración civil no hay datos sobre la incidencia de este problema, ni un esfuerzo internacional similar al que realiza EEUU en el caso de las fuerzas armadas y de seguridad.

La Ley Anticorrupción se promulgó por decreto legislativo presidencial el 5 de septiembre de 2018 y entró en vigor inmediatamente después de su aprobación. El 5 de marzo de 2019 fue enmendada por otro decreto legislativo presidencial que modificó el polémico proceso de selección de los comisionados de la lucha contra la corrupción. Aunque los delitos de corrupción estaban codificados en el Código Penal, el gobierno consideró necesaria una Ley Anticorrupción integral para aclarar las competencias de los órganos implicados en la lucha contra la corrupción. Esta necesidad es aún más crítica porque las principales instituciones anticorrupción se basan en decretos presidenciales legislativos, que aún no han sido aprobados por la Asamblea Nacional, en decretos presidenciales ejecutivos o en meros reglamentos, que pueden modificarse en cualquier momento. A pesar de que la UNCAC no exige la adopción de una ley anticorrupción específica, recomienda que la independencia y la rendición de cuentas de las instituciones anticorrupción estén "consagradas en la ley, en lugar de en decretos ejecutivos (que pueden crear fácilmente un organismo de este tipo, pero también abolirlo)". Además, señala: "La experiencia demuestra que el establecimiento por ley o las garantías constitucionales de independencia aumentan la probabilidad de que el organismo u organismos tengan poderes suficientes para promover políticas efectivas y garantizar la implementación, así como transmitir un sentido de estabilidad"⁷⁸⁷.

En el pasado, la creación de organismos dedicados a la lucha contra la corrupción y los cambios en su base legal habían sido impulsados por necesidades emergentes y promulgados por actos legislativos individuales. Este enfoque fragmentario condujo a una incertidumbre generalizada al respecto. La nueva normativa supone la consolidación de la normativa existente, así como la delimitación de las competencias de los organismos existentes.

Esta Ley, si bien es bien recibida, ha tenido poco impacto en las reformas anticorrupción. Finalmente codificó la ACJC, que se basaba únicamente en un decreto ejecutivo. Pero el hecho de que el Ministerio del Interior no pudiera proporcionar un componente policial efectivo para apoyar la ACJC ha minado su eficacia, aunque tenga una base legal más sólida. Del mismo modo, las disposiciones de recuperación de activos de la Ley contra la Corrupción no han conducido a una mayor recuperación de activos, porque requiere la redacción de un reglamento todavía pendiente. La principal reforma de la ley, la creación de una Comisión Anticorrupción, aún no se ha aplicado (2020). Esta Comisión debe ser independiente y ejercer las funciones de prevención de la corrupción, conforme al artículo 6 de la UNCAC.

Tras la modificación de la ley de marzo de 2019, la sociedad civil y el gobierno negociaron normas sobre la selección y el nombramiento de los comisionados y la participación de la sociedad civil en este proceso. Tras llegar a un compromiso, las normas se aprobaron el 8 de diciembre de 2019 y la sociedad civil volvió a participar en el proceso de selección de los comisionados. En el proceso de nombramiento acordado se pide al Presidente que seleccione a los comisionados a partir de una lista reducida que le pre-

⁷⁸⁷ UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC (2009), *Guía técnica para la implementación de UNCAC*. p. 11. https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

sentó la Comisión Independiente de Reforma Administrativa y Administración Pública⁷⁸⁸.

La aprobación de esta ley ha generado cierta incertidumbre jurídica respecto a las instituciones de lucha contra la corrupción, amparadas por normativa anterior. Según UNAMA, resulta necesario eliminar esta incertidumbre y convertir a la Ley Anticorrupción en la única codificación general de las instituciones de lucha contra la corrupción del Afganistán⁷⁸⁹. Los artículos 5, 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no exigen la adopción de una ley general sobre las instituciones de lucha contra la corrupción, pero recomiendan: "El establecimiento por ley o, como muestra la experiencia, las garantías constitucionales de independencia aumentan la probabilidad de que el órgano o los órganos tengan suficientes facultades para promover políticas eficaces y asegurar la aplicación, así como para transmitir una sensación de estabilidad"⁷⁹⁰. La Declaración de Yakarta sobre los Principios para los Organismos Anticorrupción recomienda que los órganos anticorrupción sean permanentes, se basen en las leyes o en la Constitución y tengan mandatos claros⁷⁹¹. La noción de mandatos claros requiere que se codifique la delimitación de las competencias de los órganos de lucha contra la corrupción. Las futuras enmiendas a la Ley contra la Corrupción deberían cumplir este objetivo.

6.4.3. Ley de Protección de Denunciantes.

La eficacia de cualquier estrategia anticorrupción depende, en parte, de que los perjudicados por las prácticas corruptas denuncien los hechos. En ocasiones, los afectados son renuentes a denunciar los hechos, principalmente por dos motivos: por la escasa confianza en la voluntad y capacidad de la administración para perseguir estos hechos, o por el temor a represalias. Denunciar a un funcionario público o responsable político en el marco de una administración clientelar y poco eficiente implica asumir el riesgo de consecuencias indeseadas, que puede unir desde un retraso deliberado en la tramitación de determinados expedientes, hasta ataques contra la integridad física. Para evitar este problema, es necesario el desarrollo de una legislación integral para garantizar la protección de los denunciantes, proporcionándoles la necesaria discreción y protección. Los trabajos para el desarrollo de esta normativa aún no han dado resultados. Aunque el marco legal vigente establece algunas disposiciones al respecto, la Estrategia Anticorrupción instó al Ministerio de Justicia a promulgar una Ley sobre la protección de los denunciantes para finales de 2017. Tal ley no ha sido aún aprobada, aunque se trabaja en ella⁷⁹².

6.4.4. Ley de declaración y registro de activos de funcionarios y empleados públicos.

⁷⁸⁸ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 21

⁷⁸⁹ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 21

⁷⁹⁰ UNODC, *op. cit.* p. 11

⁷⁹¹ Declaración de Yakarta. *op. cit.*

⁷⁹² UNAMA (2017), *op. cit.* p. 17

Un procedimiento ampliamente extendido para luchar contra la corrupción entre los cargos públicos pasa por exigirles transparencia en lo relativo a su riqueza personal. Un incremento sustancial y no justificado en sus activos es un dato sospechoso que puede dar pie a investigaciones que permitan comprobar si tienen su origen en prácticas corruptas. El Marco de Responsabilidad Mutua exigía por ello un mayor nivel de transparencia en este campo, para lo que impuso la obligación de reformar el régimen de declaración de activos antes de diciembre de 2018⁷⁹³. Consecuentemente, la Ley de Declaración y Registro de Activos de los Funcionarios y Empleados del Estado (Ley de declaración de activos), fue aprobada por el Presidente el 5 de septiembre de 2017, entró en vigor como Decreto legislativo presidencial y fue aprobada posteriormente por la Cámara Baja el 27 de noviembre de 2017. Sin embargo, la Cámara Alta la rechazó, siendo necesaria para su aprobación definitiva la convocatoria de una Comisión conjunta, conforme a lo establecido por el Art. 100 de la Constitución. A la Cámara Alta le preocupaba que la Ley violara la separación constitucional de poderes, al exigir que los miembros del Parlamento declaren sus bienes a la Oficina del Presidente.

La Ley desarrolla y detalla la obligación general, en virtud del artículo 154 de la Constitución, de que los funcionarios públicos declaren sus bienes. Aunque la Constitución especifica que "los bienes del Presidente, los vicepresidentes, los ministros, los miembros del Tribunal Supremo y el Fiscal General, serán registrados, revisados y publicados antes y después de su mandato por un órgano establecido por la ley", la nueva norma amplía la obligación a los empleados de rango intermedio, representantes de ambas Cámaras, empleados de los organismos de aduanas y recaudación de impuestos, departamentos de finanzas provinciales, agregados comerciales y militares, miembros de los consejos de distrito y consejos municipales. Los bienes deben declararse antes y después del mandato del declarante y con carácter anual⁷⁹⁴. La Ley prevé un sistema de sanciones por incumplimiento de las declaraciones de activos⁷⁹⁵.

La nueva Ley traslada la función de registro de activos a una entidad recién establecida, la Oficina para el Registro y Evaluación de Activos, perteneciente a la Oficina de Asuntos Administrativos del Presidente. La inclusión de la responsabilidad del registro y de la verificación de las declaraciones de activos en una oficina presidencial es un modelo inusual. Significa que los funcionarios legislativos y judiciales deben declarar sus bienes a una oficina del poder ejecutivo. Otros Estados han elegido la creación de una oficina independiente de cualquiera de los tres poderes, para mejor garantizar la separación de poderes, pero la fórmula escogida, aunque controvertida, no contraviene ninguna exigencia de la UNCAC⁷⁹⁶.

En los años transcurridos desde su implantación, la Oficina ha sido efectiva a la hora de registrar declaraciones de bienes (16.043 en 2018 y 21.362 en 2019), pero no en cuanto

⁷⁹³ Informe del Marco de Responsabilidad Mutua No. 17/377, diciembre de 2017. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/14/Islamic-Republic-of-Afghanistan-2017-Article-IV-Consultation-and-Second-Review-under-the-45473>

⁷⁹⁴ Ley de declaración y registro de activos de funcionarios y empleados del Estado, Boletín Oficial 1271, de 28 de octubre de 2017, artículos 5, 7 y 8.

⁷⁹⁵ Código penal, Art. 421.

⁷⁹⁶ UNAMA (2018), *op. cit.* p. 20.

a la comprobación de su veracidad (130 en 2019. En abril de 2020, 3666 casos estaban en proceso de verificación)⁷⁹⁷. La Oficina justificó el bajo nivel de verificación por la ausencia de procedimientos administrativos detallados, la falta de registros de información en los organismos gubernamentales y a la falta de personal. Para abordar algunos de estos problemas, ha elaborado reglamentos y procedimientos para orientar el proceso de declaración, publicación y verificación y ha puesto a prueba un sistema de declaración en línea en enero de 2020. Si bien su dotación de personal sigue siendo escasa, ha avanzado en la formación del disponible⁷⁹⁸.

6.5. Reformas administrativas

6.5.1. Planes Ministeriales Anticorrupción

En el Marco de Responsabilidad Mutua de Tokio, Afganistán asumió el compromiso de que los cinco ministerios generadores de ingresos “informen públicamente sobre el progreso de la implementación de sus planes de acción anticorrupción en 2017”⁷⁹⁹. En febrero de 2018, el Ministerio de Finanzas informaba del cumplimiento de este requisito. Además, la Comisión Conjunta Independiente de Supervisión y Evaluación Anticorrupción (MEC) ha revisado los planes anticorrupción de los Ministerios de Finanzas; Comercio e Industrias; Tecnología de la Información de la Comunicación; Transporte; Refugiados y Repatriación; Haj y Asuntos Religiosos y Educación.

Sin embargo, según UNAMA, estas revisiones *ad-hoc* no pueden sustituir un mecanismo de revisión consistente o coordinado y tampoco está claro cómo las conclusiones de estas revisiones se han incorporado a los nuevos planes ministeriales anticorrupción desarrollados bajo la Estrategia Anticorrupción⁸⁰⁰. Casi todos los 25 ministerios de Afganistán han desarrollado algún tipo de plan anticorrupción. Sin embargo, la calidad de los planes varía y muchos de ellos tienen debilidades que podrían socavar su implementación efectiva. En este sentido, la Estrategia Anticorrupción cita la "ausencia de una estructura de gobierno general que proporcione orientación y control de calidad"⁸⁰¹.

La Estrategia no proporciona ninguna sugerencia sobre cómo abordar estas debilidades, a la vez que amplía la lista de ministerios que deben realizar reformas en este campo, incluyendo a los cuatro que representan la mayoría del gasto: el Ministerio de Salud, el de Educación, el de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados y el de Rehabilitación y Desarrollo Rural. Estos ministerios, más los cinco ministerios generadores de ingresos deben presentar sus planes de acción, para su aprobación, antes del 9 de

⁷⁹⁷ En seis de los expedientes se observaron irregularidades y fueron remitidos a la Fiscalía General sin que, hasta el momento, se hayan impuesto sanciones (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 30).

⁷⁹⁸ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 30

⁷⁹⁹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN (2018), *op. cit.* Los cinco ministerios que generan ingresos son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas y Petróleo, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información y el Ministerio de Transporte y Aviación Civil. Estos ministerios presentaron sus planes anticorrupción al Ministerio de Hacienda a finales de 2015,

⁸⁰⁰ UNAMA (2018), *op. cit.* p. 22.

⁸⁰¹ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* p. III.

enero de 2018. Para el 1 de abril de 2018, solo el Ministerio de Transporte había presentado su plan al Consejo Superior⁸⁰².

6.5.2. Reforma de la Función Pública

En el ámbito de la función pública, el artículo 7 de la UNCAC exige a los Estados medidas en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, que adopten, mantengan y fortalezcan los sistemas de reclutamiento, contratación, retención, promoción y jubilación de los funcionarios públicos basándose en los principios de eficiencia, transparencia y criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. En segundo lugar, requiere procedimientos adecuados para la selección y capacitación de personal para cargos públicos considerados especialmente vulnerables a la corrupción, así como la rotación, cuando sea apropiado, de tales individuos a otros puestos, complementando estas medidas con una remuneración adecuada y escalas salariales equitativas. Por último, urge la puesta en marcha de programas de educación y capacitación⁸⁰³. La Estrategia Contra la Corrupción, por su parte, considera la reforma de la función pública uno de sus cinco pilares prioritarios⁸⁰⁴.

El organismo responsable de liderar las reformas necesarias en este ámbito es la Comisión del Servicio Civil, cuya primera prioridad consiste en sustituir el clientelismo por el mérito en la contratación de funcionarios. La Comisión ha procedido a revisar las estructuras organizativas de las instituciones públicas, mejorar gradualmente las herramientas de formación de los servidores públicos y llevar a cabo reformas profundas en los reclutamientos masivos de funcionarios, priorizando áreas sensibles, como las unidades de contratación, o los puestos más expuestos a prácticas clientelares⁸⁰⁵.

En marzo de 2018, el Presidente aprobó la reforma de la Ley de Funcionarios Civiles, restableciendo la autoridad de la Junta de Nombramientos de la Comisión Independiente de Reformas Administrativas y Servicios Civiles para reclutar funcionarios de los nive-

⁸⁰² La lista de Ministerios e instituciones priorizadas a las que se requiere presentar planes de acción se ido ampliando, alcanzando ya el número de 15. El último agregado fue el Ministerio de Justicia.

⁸⁰³ UNITED NATIONS (2003), *op. cit.* Art. 7.

⁸⁰⁴ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* Part II. Pillar 3.

⁸⁰⁵ INDEPENDENT ADMINISTRATIVE REFORM AND CIVIL SERVICE COMMISSION (IARCSC), *About Us*: <https://iarcsc.gov.af/en/about-iarcsc/> En diciembre de 2017, la Comisión de Servicio Civil publicó una convocatoria para cubrir 17.700 puestos que habían estado vacantes durante los cinco años anteriores. 225.670 personas con títulos de posgrado se inscribieron para participar en los exámenes escritos, que comenzaron a principios de febrero de 2018 y en los que la Comisión trató de reducir cualquier tipo de *enchufismo*. Para ello contó con el apoyo del Ministerio de Educación, utilizando un proceso biométrico similar al utilizado por este ministerio para los exámenes anuales de secundaria. Para evitar irregularidades, los solicitantes reciben una tarjeta de registro con un código de examen personal. Un software especial permite que las pruebas de opción múltiple se califiquen de forma anónima. A principios de 2018, la Comisión creó un único sitio web para dar publicidad al proceso de contratación de todos los puestos de personal funcionario. Los anuncios de vacantes y los formularios de solicitud solo están disponibles en línea y todas las solicitudes deben ser tramitadas a través de este portal. De esta forma, la Comisión de Servicio Civil mejoró notablemente la visibilidad y la transparencia de los procesos. Consciente de su importante papel en la mejora de la percepción pública sobre la corrupción, la Comisión ha realizado un esfuerzo muy importante a la hora de divulgar sus actividades y facilitar toda la información posible en su página web (UNAMA (2018), *op. cit.* p. 24). Véase también IARCSC. Independent Administrative Reform and Civil Service Commission. *2020-2025 Strategic Plan*. Kabul, 9 de enero 2020. https://iarcsc.gov.af/en/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/V12_IARCSC_StrategicPlan_withPhoto-new.pdf

les superiores y para supervisar el reclutamiento de los grados inferiores. Además de promover la contratación basada en el mérito, las enmiendas establecen un sistema de evaluación del desempeño y sanciones disciplinarias para los funcionarios⁸⁰⁶. En particular, los funcionarios públicos que han sido despedidos o sentenciados a una pena de prisión de menos de un año por delitos de corrupción tienen prohibido volver a la función pública durante cinco años. Si la pena es superior a un año de prisión, la prohibición es permanente⁸⁰⁷.

El 19 de enero de 2020, la Comisión Independiente para la Reforma Administrativa y de la Función Pública (*Independent Administrative Reform and Civil Service Commission*, IARCSC) dio a conocer su Plan Estratégico 2020-2025, destinado a continuar las reformas anteriores para fomentar la integridad, la orientación al servicio y la atención a los ciudadanos en la administración pública del Afganistán. Su Presidente señalaba en el prólogo que "Afganistán no se transformará sin crear una administración pública fuerte, apolítica, libre de corrupción y eficiente. Sólo entonces nuestra nación podrá eliminar su dependencia económica y nos permitirá liberar a nuestros principales asociados de la carga de nuestra asistencia financiera"⁸⁰⁸, reconociendo así la importancia de la despolitización, la integridad y la eficiencia de la administración pública. El plan se centra en la regulación de los órganos responsables de los nombramientos y las apelaciones y la gestión de la administración pública. Se enumeran las reformas a acometer en estas instituciones, pero no se mencionan plazos determinados⁸⁰⁹.

El Centro sigue empeñado en mejorar la calidad y la transparencia de la contratación basada en el mérito y en aumentar el número de funcionarios de categoría superior nombrados por concurso, reforzando al mismo tiempo la representación femenina en la administración pública. Los solicitantes de puestos en la administración pública pueden apelar las decisiones del proceso de contratación ante la Junta de Apelaciones de la Comisión Independiente para la Reforma Administrativa y de la Función Pública. La disponibilidad de este recurso contribuye a reforzar el sentido de la equidad⁸¹⁰. En febrero de 2019, la Comisión comenzó a poblar con datos el Sistema de Información sobre la Gestión de los Recursos Humanos de la administración. Cuando se vincule al proceso de retribuciones, el sistema también permitirá eliminar a los funcionarios y profesores *fantasmas*.

6.6. Medidas anticorrupción en el poder judicial

La capacidad de un país para investigar y juzgar con éxito los delitos de corrupción de acuerdo con las normas internacionales depende de la efectividad e integridad de su sector de justicia. Para superar las limitaciones de su sistema de justicia y facilitar el enjuiciamiento de casos de corrupción graves y complejos, Afganistán estableció en 2016 el Centro Anticorrupción y Justicia (ACJC). En este organismo, divisiones especializadas

⁸⁰⁶ Decreto legislativo del Presidente sobre aprobación de enmiendas y adiciones a algunos artículos de la Ley de funcionarios. Decreto número 269 de 14/12/1396 (5/03/2018).

⁸⁰⁷ Decreto Presidencial N°. 269, Art. 30

⁸⁰⁸ IARCSC, *op. cit.* p. 1.

⁸⁰⁹ IARCSC, *op. cit.* pp. 22 y ss.

⁸¹⁰ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 26.

de jueces y fiscales, junto con Los equipos de investigación de la Fuerza Especial de Delitos Mayores⁸¹¹ abordan los delitos de corrupción más graves por su cuantía o por el rango de los implicados. Desde su creación, el ACJC ha aumentado constantemente el número de actuaciones. Sin embargo, lo limitado de su jurisdicción y capacidad significa que solo puede complementar, no sustituir, los enjuiciamientos por corrupción de los tribunales ordinarios.

Tras la entrada en vigor del nuevo Código Penal, que define con más claridad los delitos de corrupción, cabe esperar que aumenten los juicios relacionados con la corrupción, lo que aumenta la importancia de la ACJC en la interpretación del marco legal. La encuesta de 2017 de la Fundación Asia muestra que el soborno promedio más alto en el ámbito de los servicios públicos se paga en el sector de la justicia. Otro dato relevante es que los tribunales son el mecanismo de resolución de disputas menos fiable en Afganistán⁸¹². No es de extrañar, ante esta realidad, que la Estrategia Anticorrupción reconozca expresamente la necesidad de fortalecer el poder judicial y recuperar la confianza de los ciudadanos⁸¹³.

El 27 de diciembre de 2016, el Gabinete adoptó un Plan Nacional de Reforma Judicial y Sector Judicial de cinco años, en línea con el compromiso del Marco de Responsabilidad Mutua (SMAF) de "desarrollar e implementar el Plan de Reforma del Sector Justicia para mejorar el acceso a la justicia y el Estado de Derecho en todo el país"⁸¹⁴. El Plan Nacional tiene seis objetivos estratégicos: (1) lograr una prestación efectiva de servicios; (2) garantizar el acceso a la justicia; (3) abordar eficazmente los delitos, incluida la corrupción; (4) mejorar la competencia del poder judicial; (5) reformar las leyes y las estructuras judiciales; y (6) concienciar a los ciudadanos. A partir de ese momento, organismos como la Fiscalía General o el Ministerio de Interior han desarrollado sus propios planes de acción, pero hasta abril de 2018 no cumplieron con su obligación de informar semestralmente sobre sus progresos en este campo⁸¹⁵. El Plan Nacional y los

⁸¹¹ En 2009, el gobierno afgano creó la Grupo Especial de Delitos Mayores, asesorado por el FBI, con la finalidad de fortalecer su capacidad para investigar casos de delincuencia organizada, secuestro y corrupción y presentarlos a la Oficina del Fiscal General. El gobierno de EEUU proporcionó más de 15 millones de dólares para impulsar su desarrollo, incluida la restauración y el mantenimiento de sus instalaciones y la capacitación y asesoramiento de sus investigadores. Siguiendo el modelo del FBI, el MCTF está equipado con medios de investigación y cuenta con independencia funcional. Según los casos, depende del Ministerio del Interior o la Dirección Nacional de Seguridad (NDS). Estas características estructurales dificultaron el ajuste del MCTF dentro del marco institucional afgano existente. Durante su primer año de operaciones, el MCTF recibió un apoyo significativo, que permitió rápidos avances en su capacidad. Sin embargo, este apoyo nacional e internacional no fue sostenido. Los logros del MCTF también se han visto perjudicados por los repetidos cambios de liderazgo y las continuas denuncias de corrupción dentro de sus propias filas. <https://www.fbi.gov/news/stories/mission-afghanistan-major-crimes-task-force>

⁸¹² Según los resultados de la encuesta, el soborno promedio por servicios médicos fue de 27 USD, mientras que, en el sector judicial es de alrededor de 347 USD, es más del doble de lo que se paga para obtener un trabajo público, el segundo clasificado en la lista de sobornos; ver: THE ASIA FOUNDATION (2017). *Afghanistan in 2017. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2017. pp. 100-103. <https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-2017-survey-afghan-people/>

⁸¹³ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* p. II. Pillar 4.

⁸¹⁴ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN (2015). *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)*. Area 2. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf>

⁸¹⁵ UNAMA (2018), *op. cit.* p. 29.

planes de acción contienen elementos diseñados para aumentar la capacidad de las instituciones para abordar la corrupción, incluidas medidas que fortalecen la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas y fomentan el reclutamiento basado en el mérito. No cabe duda de que, de implementarse completamente, estas medidas mejorarían notablemente el funcionamiento del poder judicial.

6.6.1. Reformas en los tribunales.

Reconociendo el importante papel del poder judicial en la lucha contra la corrupción, la UNCAC obliga a sus Estados Parte "a tomar medidas para fortalecer la integridad y prevenir oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial"⁸¹⁶. La independencia de la judicatura está garantizada por el artículo 116 de la Constitución. Los procedimientos de nombramiento y las medidas encaminadas a garantizar la integridad de los jueces están regulados por ley y cuentan con una fuerte intervención del Ejecutivo, ya que los jueces son nombrados por el presidente, a propuesta del Tribunal Supremo y los nombramientos de jueces de este tribunal, incluido su presidente, quedan a discreción del Presidente, estando sujetos a la aprobación de la Cámara Baja de la Asamblea Nacional⁸¹⁷.

Siendo responsable del gobierno del Poder Judicial, los casos de corrupción dentro del ámbito judicial son juzgados por el pleno del Tribunal Supremo⁸¹⁸. Pero se requiere la aprobación del Presidente para arrestar, detener, enjuiciar o destituir a un juez aunque en la práctica dicha aprobación nunca ha sido denegada⁸¹⁹. A pesar de la existencia de disposiciones legales específicas, los procesamientos de funcionarios judiciales por delitos relacionados con la corrupción siguen siendo escasos⁸²⁰.

6.6.2. Reforma de la Fiscalía General del Estado.

La UNCAC atribuye a la fiscalía un papel protagonista en la lucha contra la corrupción y recomienda que las salvaguardas con respecto a la independencia y la integridad se apliquen también, incluso si son parte del ejecutivo⁸²¹. De acuerdo con la Constitución de Afganistán, el Fiscal General es parte del poder ejecutivo, pero es independiente en el desempeño de su función⁸²².

⁸¹⁶ UNCAC. *op. cit.* Art. 11.

⁸¹⁷ Constitución de Afganistán (2004), Art. 117

⁸¹⁸ Constitución de Afganistán (2004), Art. 133.

⁸¹⁹ Ley de Organización y Jurisdicción del Poder Judicial. Art. 91. Según parte de la jurisprudencia, esta aprobación no es discrecional y siempre debe otorgarse. UNAMA (2018), *op. cit.* p. 31.

⁸²⁰ Según sus propios datos, entre marzo de 2017 y marzo de 2018 el TS juzgó por soborno a seis jueces. En un caso, un juez fue declarado culpable y sentenciado a 2 años de prisión y expulsado de la carrera judicial. El resto han sido suspendidos durante la investigación. En cambio, han sido frecuentes los casos de adopción de sanciones administrativas contra jueces. En 1396 (2017-2018), el Tribunal Supremo procedió disciplinariamente contra 143 jueces y, como resultado, emitió 109 amonestaciones, redujo los salarios de 11 jueces y emitió advertencias formales a otros 11. Ese mismo año, 190 jueces fueron sancionados con el traslado a un destino diferente. UNAMA (2018), *op. cit.* pp. 31-32.

⁸²¹ UNITED NATIONS (2003), *op. cit.* Art. 11 (2).

⁸²² Constitución de Afganistán (2004), Art. 134.

Desde su nombramiento en abril de 2016, el Fiscal General Farid Hamidi ha demostrado su compromiso de introducir medidas de transparencia e integridad y está implementando numerosas medidas destinadas a frenar la corrupción y fomentar la integridad en la Oficina del Fiscal General. Pero, a pesar del compromiso de Hamidi, la fiscalía sigue mostrando debilidades en el registro de casos en un sistema unificado de gestión de casos y en el seguimiento y la gestión de la información procedente de las instituciones de inspección. También resulta necesario fortalecer los mecanismos de supervisión y presentación de informes para evitar abusos en la instrucción y cierre de investigaciones⁸²³.

El Fiscal General ha establecido mecanismos internos para frenar la corrupción dentro de la fiscalía y ha adoptado medidas para mejorar sus procesos de reclutamiento y gestión, que parecen estar dando resultados: ha implementado medidas conducentes al reclutamiento objetivo basado en el mérito y en proyectos que mejoran los sistemas de gestión de recursos humanos y desempeño, así como las tablas salariales. Estas medidas ya han comenzado a aumentar la eficacia operativa de la Oficina⁸²⁴.

El 3 de marzo de 2018, la Ley del Fiscal General fue modificada por un Decreto Presidencial Legislativo que establece la Oficina del Fiscal General Adjunto para Asuntos Anticorrupción cuyas funciones incluyen investigación, recuperación de activos, juicio y apelaciones⁸²⁵. Con estas enmiendas, se derogó la Ley de Supervisión de la Implementación de la Estrategia Anticorrupción y se disolvió el HOO. Paralelamente el Fiscal General participa activamente en las reformas anticorrupción y preside el Comité Anti-

⁸²³ Como muestra de su compromiso en la lucha contra la corrupción, también en su propio terreno, Hamidi solicitó a la Comisión Conjunta Independiente de Supervisión y Evaluación Anticorrupción (MEC) un informe sobre medidas a adoptar en su oficina (MEC, Special Report; *Vulnerabilities to Corruption in the Afghan Attorney General's Office*, July 2017; http://www.mec.af/files/2017_07_19_ago_special_report_full_report_english.pdf). Esta Comisión se estableció a través de un decreto ejecutivo presidencial en 2010 como parte de la Oficina Superior para la Supervisión y la Lucha contra la Corrupción (HOO). Desde entonces ha tenido un papel importante en la supervisión de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

⁸²⁴ Según sus propios datos, actualmente trabajan en la fiscalía 2.082 fiscales, de los cuales 622 lo hacen en la provincia de Kabul. La aplicación de las nuevas medidas anticorrupción llevó a la destitución de 19 fiscales en 2017, mientras que 127 fueron retirados anticipadamente y 12 abogados recibieron sanciones menores (repreensiones o sanciones económicas). En 2017, se contrató mediante proceso competitivo 221 fiscales y 105 empleados administrativos, entre ellos, 29 mujeres. En 2018, se contrataron otras 80 mujeres. En línea con la Estrategia Anticorrupción, la fiscalía está trabajando en el despliegue de 50 fiscales para asegurar distritos. En total, en 1396, la fiscalía ha trabajado en 3.569 casos de corrupción administrativa en todo el país. 201 La gran mayoría de los casos, 2.295, se relacionan con el abuso de la autoridad, un acto delictivo vagamente definido que se utiliza para varios tipos de conductas criminales. Mientras que un número comparativamente pequeño de casos, 386 (10.81%), se trabajó en el departamento anticorrupción especializado, la mayoría de los casos de corrupción, 2.385 (66.82%), se procesaron en la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía Militar (UNAMA (2018), *op. cit.* p. 31).

⁸²⁵ La Estrategia Anticorrupción de 2017 ordenó que todos los organismos anticorrupción, con la excepción del MEC, se fusionaran en el marco de la Oficina del Fiscal General. La oficina tenía asignadas funciones preventivas así como "analizar y evaluar causas penales y proponer iniciativas de política penal al gobierno" y "recomendar medidas preventivas contra la comisión de delitos a las autoridades competentes". Con la finalidad de *recolocar* al personal del disuelto HOO, se creó una oficina masiva con 367 profesionales, 94 administrativos y 102 empleados de apoyo. Curiosamente, al Fiscal General no se le asignó la supervisión administrativa del Fiscal Principal del Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC), quien continúa informando directamente al Fiscal General. En sus recomendaciones al gobierno, el informe de la UNAMA de 2019 aconseja "aclarar el papel del Fiscal General Adjunto para la Lucha contra la Corrupción" y evaluar si la abultada plantilla de la oficina es realmente necesaria.

corrupción del Consejo Superior de Gobernabilidad, Estado de Derecho y Lucha Contra la Corrupción.

6.6.3. Reformas en el Ministerio de Justicia.

El Ministerio de Justicia elaboró su propio plan de reformas en torno a las cinco prioridades clave: reforma estructural, desarrollo de capacidades, provisión de servicios, lucha contra la corrupción administrativa y reformas legislativas⁸²⁶. El plan contiene una serie de compromisos importantes: reclutamiento transparente, basado en el mérito, gestión de carrera basada en criterios objetivos y mejora del departamento legislativo. Sin embargo, carece de especificidad en algunas áreas y no establece cómo el Ministerio de Justicia implementará las reformas requeridas mientras retiene a su personal actual, carente en muchos casos de la cualificación requerida.

Aunque las oficinas provinciales son importantes para proporcionar servicios legales básicos, asesoramiento y mediación en casos de disputas por tierras, familia y contratos, persiste la preocupación por su baja capacidad para hacer cumplir las decisiones judiciales y los títulos de propiedad. Las reformas administrativas en curso sólo serán efectivas si se revisa también la legislación de aplicación, cuya reforma debería agregarse al plan de reforma del Ministerio de Justicia⁸²⁷. El Plan de Reforma del Ministerio de Justicia se compromete a revisar la legislación considerada prioritaria, sin embargo, como es el caso de otras instituciones, el Plan de Reforma no se ha alineado con los plazos previstos en la Estrategia Anticorrupción (por ejemplo, la revisión legislativa prevista en la Estrategia Anticorrupción para febrero de 2018 no había sido completada a finales de ese año).

6.6.4. Reformas en la Policía y en el Grupo Especial de Crímenes Mayores (MCTF).

La Estrategia Anticorrupción dedica uno de sus cinco pilares a la reforma del sector de la seguridad⁸²⁸. Dado que la cooperación existente entre la Misión Apoyo Resuelto de la OTAN y las Fuerzas de Defensa y Seguridad Nacional Afganas (ANDSF), contiene un elemento anticorrupción significativo, la Estrategia se centra en la reforma del Ministerio del Interior y la Policía Nacional Afgana. Las prioridades clave dentro de este pilar incluyen reemplazos en posiciones de liderazgo y la introducción de mecanismos de supervisión y denuncia dentro de la policía. Para guiar sus reformas internas, el Ministerio del Interior aprobó un Plan Estratégico de cuatro años, que define los productos, las tareas y los plazos para el período 2018-2021. El plan está alineado con los objetivos generales de la Estrategia Anticorrupción e incorpora cuatro puntos de referencia que debe cumplir el Ministerio en todos los niveles, incluidos zona, provincia y distrito. Estas medidas incluyen la revisión de procedimientos internos, el establecimiento de programas de control interno, así como mecanismos para la emisión de informes y supervi-

⁸²⁶ El Ministerio de Justicia es la única institución que ha publicado en internet su plan de reforma en inglés, dari y pasto. *Implementation Plan of National Justice and Judicial Sectors Reform Program Related to MoJ for the next Five Years*. (2017-2021): http://moj.gov.af/Content/files/Implementation%20Plan%20of%20National%20Justice%20and%20Judicial%20Sectors%20Reform_english.pdf

⁸²⁷ UNAMA (2018), *op. cit.* p. 33.

⁸²⁸ GOBIERNO DE LA REPUBLICA ISLAMICA DE AFGANISTAN (2017), *op. cit.* p. II Pilar 2.

sión. En particular, el Ministerio del Interior ha desarrollado la capacidad de su Inspector General y sus órganos de auditoría interna. Las medidas disciplinarias se han utilizado cada vez más, así como los enjuiciamientos y juicios cuando se trataba de conductas criminales. Se espera que estas medidas aumenten confianza pública en la Policía Nacional, actualmente bajo mínimos.

En cuanto al MCTF, creado en 2009, en julio de 2010 realizó su primer gran arresto: el jefe de administración del Consejo de Seguridad Nacional, Muhammad Zia Salehi, por cargos de corrupción. Sin embargo, el presidente Karzai ordenó su liberación inmediata y EEUU decidió no apoyar a la fiscalía de MCTF. De este modo, se consolidó la impunidad efectiva de que gozan los funcionarios afganos de más alto rango en los casos de corrupción. La interferencia exitosa de Karzai arruinó al Grupo Especial de Delitos Mayores que, desde entonces, ha tenido una existencia gris. Su cúpula acabó emigrando a EEUU y desde entonces ha carecido de un liderazgo duradero.

El grupo se mantuvo vivo en la sombra hasta que, en 2016, con la creación del ACJC, se le dio una segunda oportunidad. Con el nombramiento del General Abdul Ghayor Andarabi como Director, incrementó el número de actuaciones y dirigió con éxito la investigación en el primer gran caso de corrupción de la ACJC, contra el Mayor General Abdul Wase Raoufi⁸²⁹. Sin embargo, en sus informes trimestrales entre enero de 2017 y 2018, basados en datos de la Misión de la OTAN, el SIGAR documentó resultados mixtos en cantidad y calidad y registró una disminución general en los casos de corrupción referidos a la fiscalía⁸³⁰, coincidiendo con conversaciones para relevar al Director y reformar la base legal de la MCTF.

Esta renovación de la unidad fue marcada por la confusión y el conflicto. Según el SIGAR, "a pesar de los esfuerzos del gobierno afgano por aclarar la ley, los funcionarios afganos tienen opiniones diferentes sobre cuándo finaliza la función del inspector del MCTF y asume la responsabilidad la Oficina del Fiscal General (AGO), lo que ha llevado a un conflicto recurrente entre estas dos organizaciones". Además, "la falta de recursos y seguridad ha perjudicado en todo momento a los inspectores, fiscales y jueces en Afganistán". Finalmente, el MCTF descansa en la comunidad internacional para recibir los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario, para lo que no puede contar con fondos propios.

En abril de 2018, el director de MCTF fue destituido y, a pesar de las acusaciones de comportamiento no ético y corrupto, nunca fue acusado formalmente. En octubre de 2018, el SIGAR informaba de que el MCTF "no parecía ser la agencia líder de investigación para delitos de corrupción de alto perfil, como estaba previsto" y que sus investigadores "no eran los mejor calificados"⁸³¹.

⁸²⁹ US. SIGAR (2017). REPRESENTANTE ESPECIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN. *Quarterly Report to US Congress*. 30 de enero de 2017. p. 44. <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>

⁸³⁰ SIGAR (2017). *op. cit.* Según las autoridades judiciales de la ACJC, solo 25 de 450 casos fueron remitidos por la MCTF. UNAMA (2018), *op. cit.* p. 35.

⁸³¹ SIGAR (2017), *op. cit.*

La Estrategia Anticorrupción establece que el MCTF necesita reforzar su independencia, autoridad y capacidades, pero no especifica medidas para lograrlo. Los proyectos de modificación de su base legal buscan racionalizar la jurisdicción de la MCTF, limitándola a casos de corrupción, y cambiar su dependencia, de forma que pase a depender exclusivamente del Fiscal General. En particular, la estructura del Ministerio de Interior, que coloca a la MCTF dentro de la Dirección General de Delitos en lugar de directamente bajo el Ministro, no propicia la capacidad del MCTF de cumplir con la prioridad declarada del Gobierno de detectar prácticas corruptas dentro del Ministerio del Interior⁸³².

6.6.5. Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC).

Creado en 2016 con el propósito de investigar, procesar y juzgar casos importantes de corrupción⁸³³, tiene jurisdicción sobre los casos de corrupción más graves, por la cuantía defraudada o por el nivel de los acusados. Actualmente, los funcionarios para quienes la Constitución exige el establecimiento de un Tribunal Especial, como el Presidente, los Ministros y los Jueces del Tribunal Supremo, no pueden ser juzgados ante el ACJC, ya que las leyes no lo califican como tal. Además, el Consejo Superior de Gobernabilidad, Estado de Derecho y Lucha Contra la Corrupción puede remitir los casos al ACJC, incluso si no cumplen con los criterios mencionados anteriormente, aunque esta opción de derivación nunca se ha utilizado⁸³⁴. Los casos que no cumplen con el umbral del ACJC continúan siendo investigados y juzgados por los tribunales provinciales ordinarios. Los actuales 14 jueces de la ACJC fueron seleccionados por el Tribunal Supremo en función de su prestigio y competencia, pero aún deben codificarse y publicarse criterios de selección transparentes y competitivos para ellos y para todos los jueces y fiscales.

En 2019, la ACJC celebró más juicios (23) que en años anteriores (18 en 2017 y 17 en 2018), aunque con una tendencia a la baja hacia finales de año, mientras que el rango medio de los acusados disminuyó. Cabe resaltar, por su relevancia política, el enjuiciamiento de los responsables de la Comisión Electoral de las elecciones legislativas de 2017, que reveló la capacidad de la ACJC para manejar un caso políticamente delicado. En el lado negativo, cabe resaltar el escaso apoyo que la ACJC ha recibido de las autoridades gubernativas, como lo demuestra el hecho de que no se hayan ejecutado plenamente las 255 órdenes de detención pendientes durante años y que más del 20% de los juicios de la ACJC se celebren en ausencia de los acusados. Las medidas de descongestión de prisiones relacionadas con la COVID-19, que condujeron a la liberación de los principales condenados por la ACJC, aunque requeridas por razones de salud pública, revirtieron éxitos por los que la ACJC había luchado duramente⁸³⁵.

6.7. Balance de las reformas

⁸³² UNAMA (2018), *op. cit.* p. 35.

⁸³³ Decreto Presidencial No. 53, 30 de Junio de 2016. (10/04/1395).

⁸³⁴ Decreto No. 53, Art. 5.

⁸³⁵ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 5.

El balance de la lucha contra la corrupción en el Afganistán post-talibán dista mucho de poderse calificar como exitoso. En su informe sobre corrupción de 2020, UNAMA describe una ralentización de las reformas anticorrupción en 2019, año en el que se produjeron menos iniciativas legislativas y estratégicas, y alerta sobre la expiración de la Estrategia Anticorrupción de 2017, un documento temporal que ha completado su plazo de vigencia sin haber sido sustituido por otro que lo sustituya⁸³⁶.

Pero, de acuerdo con UNAMA, más que reformas legislativas y administrativas, la lucha contra la corrupción requiere de un mayor compromiso político. El marco jurídico del Afganistán proporciona una base sólida para la lucha contra la corrupción y, si bien puede requerir algún ajuste, el esfuerzo debe centrarse en avanzar en su aplicación. Se requiere una acción resuelta y persistente para hacer frente a los delitos de corrupción por parte del sector de la justicia y de la aplicación de la ley, que debe demostrar todavía que las normas anticorrupción se aplican por igual a todos los delincuentes, independientemente de su riqueza y poder. Se requiere una mayor transparencia en los juicios de corrupción y la publicación de los veredictos para que tengan un efecto disuasivo. Estas medidas de transparencia deben ir acompañadas de sólidas medidas de seguridad para jueces, fiscales y demás funcionarios judiciales y policiales, que siguen siendo objeto de ataques selectivos. Como prioridad, el uso eficaz de los instrumentos de recuperación de activos debería garantizar la devolución de los fondos robados a los ciudadanos del Afganistán⁸³⁷.

Los esfuerzos anti-corrupción aún no han tenido repercusiones positivas en la vida de la mayoría de los afganos, lo que lleva a la conclusión de que, a pesar de las numerosas reformas jurídicas y normativas que se han emprendido, la corrupción sigue siendo uno de los obstáculos más importantes para la paz y la prosperidad a largo plazo del Afganistán. Ante esta situación, es necesaria una nueva estrategia, realista y a largo plazo, basada en los avances ya logrados; que se impulse la efectividad de la legislación anti-

⁸³⁶ Como el propio informe reconoce, esta ralentización se debe, al menos en parte, a la coyuntura política que ha vivido Afganistán en el período analizado. En 2019 y a principios de 2020, Afganistán siguió aplicando medidas de lucha contra la corrupción, pero la atención prestada a las elecciones presidenciales (28 de septiembre de 2019) y el prolongado proceso de recuento de votos que se produjo, hasta que pudo designarse un ganador, impidió prestar la necesaria atención a un asunto que requiere de un constante impulso político (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 5).

⁸³⁷ UNAMA (2020), *op. cit.* p. 76.

corrupción y que se dé prioridad a las reformas del sector de la justicia fomentando la independencia judicial⁸³⁸.

Es cierto que la situación a la que se enfrentaba la administración afgana era titánica. La ausencia de Estado, el enorme poder de grupos no estatales, la llegada descontrolada de enormes sumas de dinero como ayuda a un Estado incapaz de gestionarla, la cultura de impunidad, todos ellos, son factores que dificultaron enormemente la labor.

Junto a esto, durante muchos años ha faltado implicación por parte del propio gobierno. Sea por propio interés, sea por falta de capacidad efectiva, sea por su debilidad a la hora de enfrentarse a las facciones políticas, ligadas a la corrupción, de las que dependía la supervivencia del propio Estado, sea por una combinación de todos esos factores, la administración Karzai ha sido acusada, desde instancias nacionales e internacionales, de tibieza en su compromiso contra la corrupción. Sea por convicción, sea por el hartazgo demostrado por los afganos, sea por la presión internacional, que ha condicionado finalmente la ayuda económica a una gestión limpia y transparente, la nueva administración, surgida tras las elecciones presidenciales de 2014, ha adoptado una política mucho más clara en este campo. Es pronto para valorar los resultados de los cambios legislativos, administrativos y, sobre todo, de actitud política frente a la corrupción que se han producido desde entonces, pero a día de hoy, este problema sigue siendo una de las mayores amenazas para el futuro de Afganistán.

Es particularmente preocupante que, tras casi 20 años de esfuerzo en la construcción del Estado y transcurridos más de diez años desde que el país ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, todavía no cumpla con un requisito básico: la existencia de instituciones anticorrupción verdaderamente independientes. En un Estado tan centralizado como Afganistán, algunos organismos relacionados con la lucha contra la corrupción están directamente bajo la autoridad del presidente, lo cual pone en duda su independencia y su capacidad real para fiscalizar al propio gobierno.

La gran cantidad de instituciones, los frecuentes cambios de liderazgo en la mayoría de ellas, la excesiva permanencia en otras, así como las frecuentes modificaciones legislativas, son factores que no inspiran confianza. Se podría argumentar que el número cre-

⁸³⁸“Las continuas demoras en el establecimiento del marco estratégico e institucional de la lucha contra la corrupción son motivo de grave preocupación; también es preocupante la falta de investigaciones y enjuiciamientos eficaces, en particular de los sospechosos de alto nivel, e instamos a que se investiguen a fondo las múltiples denuncias de uso indebido de fondos públicos”. Las medidas de la Estrategia contra la Corrupción relativas al fortalecimiento de la capacidad del sector de la justicia para hacer frente a los casos de corrupción y su integridad continúan su proceso de implantación, encontrándose entre las menos exitosas de la Estrategia. La medida central de establecer un Fiscal General Adjunto de Asuntos Anticorrupción no ha dado lugar a una mejora tangible de los juicios contra la corrupción. Las medidas de la Estrategia para aumentar la transparencia en el sector de la justicia no se han aplicado; en particular, el Centro de Justicia Anticorrupción (ACJC) todavía no publica todos los veredictos en línea (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 40). En julio de 2020, el Grupo de Embajadores Anticorrupción expresaba también su preocupación por la ralentización de los esfuerzos de lucha contra la corrupción en Afganistán, reflejado en el informe anual de UNAMA (UNAMA. *Local Statement by the Ambassadorial Anti-Corruption Group on Good Governance, Anti-Corruption and Rule of Law*. Nota de prensa, 20 de julio, 2020. <https://unama.unmissions.org/local-statement-ambassadorial-anti-corruption-group-good-governance-anti-corruption-and-rule-law>) El Grupo de Embajadores Anticorrupción está compuesto por los Jefes de Misión de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, Dinamarca, Alemania, Japón, EEUU de América, Australia, Canadá, Italia, Noruega, el Banco Mundial, el Representante Civil Superior de la OTAN, el Mando militar de la misión de la OTAN, el Reino Unido (RU) y la Unión Europea (UE). Está co-presidido por la UE y el Reino Unido y se convoca cada dos meses.

ciente de instituciones anticorrupción tiene que ver con intentos sucesivos de encontrar el formato de institución más idóneo para Afganistán. Sin embargo, parece más bien que los esfuerzos anticorrupción han seguido a la presión externa (al menos durante los años de Karzai), de forma que las actuaciones del gobierno afgano pretendían, más que lograr efectos decisivos en la lucha contra la corrupción, justificarse ante los donantes internacionales, mostrando algún tipo de movimiento en este campo.

Otro factor a tener en cuenta es que, en una economía rentista como la afgana, también las instituciones anticorrupción pueden actuar como medio para la captación de rentas: en el mejor de los casos, actuando como medio para la distribución del dinero de los donantes; y en el peor, convirtiéndose en focos de corrupción si, por ejemplo, los funcionarios utilizan sus cargos en estos organismos para obtener sobornos de presuntos delincuentes o para obstaculizar su funcionamiento en beneficio de terceros.

La buena noticia es una cierta disminución de la corrupción menor, según la percepción de los propios los ciudadanos. Sin embargo, la escasez de juicios de alto perfil significa que hay poco temor entre los infractores de que sus esfuerzos criminales conlleven riesgos. Esta falta de persecución judicial indica que la voluntad política para tratar de lidiar con la gran corrupción, demostrada en los años 2016 y 2017, probablemente se haya desvanecido en los años posteriores. Los esfuerzos en la lucha contra la corrupción aparecen condicionados por las coyunturas políticas y parecen obedecer, más que a una convicción sincera, a la necesidad de justificarse ante la opinión pública propia y ante los donantes internacionales, pero sin llegar a atacar de frente a la gran corrupción que socava los cimientos del Estado afgano. Ante esta situación, si bien las actuales instituciones anticorrupción pueden o no perdurar, la gran corrupción ciertamente lo hará.

6.8. Lecciones aprendidas de un *problema perverso*

Si hay un problema de entre los que integran el sistema afgano que merece la calificación de *perverso* es el de la corrupción. Su perversidad radica en el hecho de que sus consecuencias se ramifican y condicionan un amplio abanico de mitos diferentes. La corrupción afecta al modo en que se ejerce el poder político; tiene repercusiones importantes en el ámbito de la justicia; afecta a la prestación de servicios públicos; repercute en la seguridad, y tiene efectos notables en el ámbito económico. Además, la percepción que los afganos tienen de la actitud de su clase política frente a este problema es un factor determinante de su escasa legitimidad y un arma muy importante en manos de la insurgencia.

La actitud de la comunidad internacional ante este problema ha ido variando a lo largo de los años. Inicialmente, no se consideró que constituyera una amenaza para el proceso de estabilización. Obviando sus repercusiones políticas, se tendió a considerarlo un problema fundamentalmente económico con el que había que acostumbrarse a convivir por estar absolutamente enraizado en la cultura afgana.

Pero, paulatinamente se fue adquiriendo conciencia del resto para la estabilidad de Afganistán que suponía la magnitud del problema. Aun siendo tolerantes con ciertas prácticas, habitualmente denominadas *pequeña corrupción*, se adquirió conciencia de la necesidad de poner límite a un problema que había alcanzado unas cotas inaceptables y que ponía en riesgo el futuro político del país. Desde entonces, se ha priorizado la lucha contra la corrupción, asignándole recursos y exigiendo al gobierno afgano avances sig-

nificativos en este campo. La escasa voluntad política demostrada por la clase política afgana ha acabado por forzar a la comunidad internacional a adoptar medidas coercitivas al respecto, como la de condicionar la ayuda financiera al cumplimiento de determinados objetivos en este campo.

6.8.1. Consideraciones generales sobre las estrategias anticorrupción

El análisis sobre corrupción en la región Asia-Pacífico realizado por UNDP hace algunas consideraciones de carácter general que, aunque no se refieren concretamente al caso afgano, son perfectamente aplicables al mismo⁸³⁹. Constata el UNDP que, al redactar sus estrategias anticorrupción, los países no suelen prestar suficiente atención a la aplicación, supervisión y evaluación. En general, gobiernos y donantes parecen estar más preocupados en la elaboración de una estrategia anticorrupción para cumplir con sus obligaciones internacionales que en ponerla en práctica y evaluar sus resultados.

La baja prioridad dada a la aplicación, supervisión y evaluación puede deberse a un factor político. A veces, estos procesos se ignoran o se omiten deliberadamente para que nadie pueda ser culpado específicamente por los fallos en la ejecución, que pueden deberse a falta de motivación o de capacidad que son los dos factores que tienden a lastrar la aplicación de estas políticas. Desde la perspectiva de los donantes, juegan en contra los plazos de los proyectos, generalmente demasiado cortos para lidiar con un proceso tan prolongado, y la faltan herramientas de supervisión y datos recopilados sobre la situación de corrupción en el país⁸⁴⁰.

Si bien es cierto que las políticas anticorrupción cuentan con el apoyo expreso de los gobiernos afectados, un indicador más objetivo para medir el compromiso real es el del gasto que están dispuestos a comprometer en este campo. La falta de compromiso político a largo plazo puede ser también un desafío para la sostenibilidad de las estrategias anticorrupción. Eventos políticos posteriores a la adopción de una estrategia anticorrupción podrían afectar a su aplicación. Por ejemplo, un nuevo gobierno podría estar poco interesado en aplicar una estrategia anticorrupción elaborada por un gobierno anterior, sobre todo si el nuevo gobierno proviene de un partido político diferente⁸⁴¹.

Las encuestas sobre corrupción se utilizan para recopilar percepciones, experiencias y puntos de vista de personas comunes, empresarios y funcionarios públicos. Sin embargo, podrían usarse de una manera más sistemática para supervisar la implementación de las estrategias anticorrupción. La mayoría de las encuestas sobre corrupción las realizan organizaciones de la sociedad civil, mientras que la redacción, implementación y supervisión de la estrategia anticorrupción recae principalmente en las agencias estatales. Se debe alentar una mejor colaboración entre las organizaciones civiles y las agencias estatales, en particular las agencias anticorrupción, para promover evaluaciones más efectivas de la implementación de la estrategia. A día de hoy, la ausencia de esa colaboración hace que los resultados de la medición de la corrupción no sean útiles para alimentar el

⁸³⁹ UNDP (2014), *op. cit.*

⁸⁴⁰ UNDP (2013). *Annual Project Progress Report. Justice and Human Rights in Afghanistan (JHRA) Project*. 2013. p. 2. https://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/JHRA-APR-2013.html.

⁸⁴¹ UNDP (2014), *op. cit.* pp. 2-3.

proceso de lecciones aprendidas encaminado a introducir mejoras en las estrategias anticorrupción.

Otro desafío deriva del hecho que las agencias anticorrupción se encargan de estrategias nacionales anticorrupción muy amplias. La implementación de la estrategia recae en múltiples agencias dentro del gobierno y esto hace que la coordinación sea extremadamente difícil. Las agencias anticorrupción, que se espera que realicen la tarea de implementación y control, a menudo no tienen suficientes recursos y poder para hacerlo. Por último, una de las falacias en la implementación de la estrategia anticorrupción consiste en asignar la responsabilidad general a un organismo especializado que, de hecho, carece de la autoridad necesaria para exigir acciones de los ministerios⁸⁴².

6.8.2. Especificidades del caso afgano

Estas consideraciones de carácter general son perfectamente aplicables al caso afgano en el que, además, la experiencia acumulada en la lucha contra la corrupción ha permitido extraer una serie de lecciones que, con todas las reservas que exige la complejidad de este problema, pueden considerarse de validez general. Aspectos como el peso otorgado a los señores de la guerra en las fases iniciales de la intervención internacional; la desproporción entre la ayuda económica y la capacidad de gestión de la administración afgana; la dependencia que la ayuda internacional puede generar en los Estados que la reciben; la dificultad de erradicar la corrupción en ausencia de un Estado de Derecho efectivo; la necesidad de conocer las particularidades del entorno en el que se interviene; la exigencia de un objetivo común y de coordinación entre todas las agencias intervinientes, y la conveniencia de priorizar la prevención sobre el castigo son aspectos aprendidos en casi veinte años de intervención internacional en Afganistán, que deberían ser tenidos en cuenta en el futuro.

A) La alianza con los señores de la guerra fomentó la corrupción.

La decisión de aliarse con la Alianza del Norte se vio impulsado por el objetivo militar de derrotar a *Al Qaida* y los talibán, en parte porque se pensaba que las operaciones militares tendrían una duración muy limitada. Esta alianza de conveniencia a corto plazo acabó provocando problemas a largo plazo que, con toda seguridad, superaron los beneficios iniciales.

En el futuro, sería prudente prever que las operaciones a corto plazo pueden llevar mucho más tiempo del previsto inicialmente y que los mandos militares de todos los niveles deben ser conscientes de que sus decisiones pueden tener consecuencias no previstas y que trascienden a su ámbito de responsabilidad temporal y funcional. El papel de la Alianza del Norte como aliado de circunstancias fue beneficioso inicialmente, pero acabó por convertirse en un obstáculo para la estabilización del país.

Para evitar este tipo de secuelas indeseadas, debe tenerse en cuenta que en este tipo de operaciones no hay cuestiones puramente militares y que las operaciones no se desarrollan *en el vacío*, sino en un entorno político, económico y social sobre el que influyen y al que tienen que tener en cuenta, esto es, acontecen en el seno de un *sistema adaptativo complejo* y deben abordarse desde un enfoque integral que tenga en cuenta los objetivos de todos los actores implicados.

⁸⁴² UNDP (2014), *op. cit.* p. 3.

B) La ayuda económica desbordó a la Administración Afgana.

Las acciones realizadas en un país extranjero deben ser analizadas en el contexto de ese país. En 2001, la economía afgana estaba en ruinas, la mayor parte de las infraestructuras había sido destruida, no había un gobierno y un banco centrales que pudieran sostener un sistema económico viable y, fuera de la agricultura, había pocas posibilidades de desarrollo o empleo. Hubiera sido conveniente considerar estos factores económicos en el análisis del entorno operativo, ya que, si se hubiera sido más consciente de esta situación, se hubiera podido anticipar los problemas que para la administración y para la sociedad afganas iba a suponer la llegada de cantidades ingentes de dinero.

La administración no fue capaz de gestionarlos, ni de controlar el uso que se les daba. La sociedad, en su conjunto, vio como su economía se sometía a unas presiones que no podía absorber, ni controlar. Estas circunstancias condujeron a un mal uso de los fondos recibidos, por falta de capacidad para priorizar su uso, para ajustar los presupuestos a sus necesidades y para controlar su correcto empleo. Facilitaron asimismo el desvío de grandes sumas de dinero, alimentando una corrupción descontrolada.

C) La dependencia de la ayuda internacional puede desincentivar la lucha contra la corrupción.

Shurke introduce la relación existente entre Estados rentistas y corrupción señalando que "Los Estados rentistas [incluido Afganistán a lo largo de gran parte de su historia reciente] no son necesariamente corruptos, pero es probable que los Estados con niveles muy altos de ayuda exterior tengan altos niveles de corrupción"⁸⁴³. Cuando un Estado, sus instituciones y funcionarios dependen en gran medida de la ayuda exterior, tienden a mostrarse más renuentes a abordar las reformas necesarias para minimizar la corrupción. Desde su perspectiva, un cierto nivel de fracaso es garantía de permanencia de la ayuda internacional. Así, cuanto más contribuye la comunidad internacional a la estabilización de un Estado, más puede verse atrapada por los fracasos de su socio: los fracasos se traducen en un aumento del compromiso de la comunidad internacional que, cuanto más invierte, más se ve impedida de abandonar sin haber alcanzado el éxito. En el caso más extremo, puede llevar a una situación perversa en la que la comunidad internacional llega a desear la victoria más que algunos líderes de las zonas en conflicto, que pueden sentirse cómodos en una situación que les aporta grandes cantidades de ayuda internacional. Esto, a su vez, lo convierte en un juego en el que el fracaso del Estado genera más ofertas de apoyo internacional, en la medida en que la comunidad internacional trata de evitar la derrota y la pérdida de sus inversiones anteriores.

De acuerdo con esta dinámica, EEUU y sus socios en Afganistán corren el riesgo de convertirse en prisioneros del gobierno afgano, la trampa clásica en la que han caído muchas grandes potencias en sus relaciones con aliados débiles. Los gobiernos frágiles pueden usar su debilidad como palanca para extraer más recursos de la comunidad internacional⁸⁴⁴.

D) La lucha efectiva contra la corrupción exige la existencia de un Estado de Derecho.

⁸⁴³ SHURKE. *When More Is Less*, p. 132. Citado por WEGGELAND, *op. cit.* p. 2.

⁸⁴⁴ WEGGELAND, *op. cit.* p. 3.

El Estado de Derecho era completamente inexistente en el Afganistán del 2001. Instaurarlo no fue una de las prioridades de la coalición internacional, centrada en acabar con *Al Qaida* y poco dispuesta a ganarse la oposición de los señores de la guerra, sus aliados en esta lucha. Pero, la realidad es que sólo el imperio de la ley permitiría erradicar las prácticas corruptas. En su ausencia, un enfoque pragmático hubiera aconsejado dosificar la financiación exterior, condicionando pagos posteriores al cumplimiento de determinados objetivos parciales, a la vez que se aplicaban sistemas de control sencillos, pero efectivos. Con ello se hubiera evitado, al menos, que la ayuda internacional fomentara el desarrollo de prácticas corruptas. En cualquier caso, sólo el establecimiento de un efectivo Estado de Derecho, que garantice el imperio de la ley, puede garantizar que las políticas de erradicación de la corrupción sean algo más que meros gestos de cara a la comunidad internacional.

E) Necesidad de conocer el entorno cultural

Luchar contra la corrupción exige conocer el entorno socio-cultural en el que se desarrolla y las dinámicas sociales, políticas y culturales subyacentes que permiten entender sus características particulares. Como reconocen Holdren et al, refiriéndose a la intervención internacional en Afganistán; “Hasta que comprendimos en qué consistía la corrupción afgana, pudimos hacer poco para corregirla”⁸⁴⁵. La corrupción en Afganistán es un problema complejo. Algunas decisiones iniciales, como la de designar a señores de la guerra para puestos gubernamentales de alto nivel, se debieron a una falta de comprensión adecuada del problema. En el marco de las operaciones de estabilización, la comunidad internacional debe estar preparada para actuar en entornos en los que la corrupción será un factor a tener en cuenta. Para abordarlo con eficacia, es necesario conocer sus causas y pautas de funcionamiento. Todo ello obliga a considerarlo como un aspecto más de las operaciones, e incluirlo en cualquier análisis de la situación, que debe analizar en qué consiste la corrupción, qué causas y circunstancias la alimentan y cómo puede afectar al desarrollo de las operaciones. Economía y Estado de Derecho son dos aspectos cada vez más presentes en el planeamiento de este tipo de operaciones y la corrupción puede constituir un factor de la máxima relevancia en estos dos campos.

F) Determinación de un objetivo común y coordinación de esfuerzos

Como se observa en Afganistán, el daño potencial que la corrupción puede causar es significativo y exige una acción eficaz, que debería partir de una clara voluntad de combatirla por parte de los gobiernos de los países donantes. La aplicación de cláusulas contractuales que permitan perseguir prácticas corruptas y la supeditación de la ayuda a ciertos requisitos en este campo, son herramientas muy útiles. La aplicación de estas políticas exige una perfecta coordinación entre todas las agencias implicadas⁸⁴⁶.

En Afganistán, pronto quedó claro que el impulso no iba a proceder del gobierno Karzai. Ante esta realidad podrían haberse aplicado medidas de control propias y haber utilizado la ayuda como herramienta para forzar al gobierno afgano en esta línea. Tal y como finalmente se hizo en 2012, en la Cumbre de Tokio, que condicionó el apoyo eco-

⁸⁴⁵ HOLDREN et al, *op. cit.* p. 147.

⁸⁴⁶ US JOINT STAFF (2012). *The Capstone Concept for Joint Operations. Joint Force 2020*. Washington, DC. September 2012. p. 9. https://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/Incoming/ccjo_2012.pdf

nómico a proporcionar durante la Década de Transformación a, entre otras cosas, una voluntad clara de lucha contra la corrupción por parte del gobierno de Kabul⁸⁴⁷.

La experiencia demuestra que la falta de voluntad puesta de manifiesto por el gobierno afgano no es la excepción en el caso de Estados fallidos o en vías de estabilización. Desgraciadamente, este tipo de Estados tienden a mostrar altos niveles de corrupción, que puede exacerbarse ante la llegada de la ayuda internacional. Esta realidad debe ser tomada en cuenta por quienes apoyan su tránsito hacia la estabilidad, que no deben dar por sentada la colaboración de la administración de la nación anfitriona en la lucha contra la corrupción⁸⁴⁸.

G) Priorización de la prevención sobre el castigo

Los esfuerzos para reducir la corrupción deben centrarse, en primer lugar, en iniciativas que aumenten la transparencia para ayudar a detectar y disuadir las actividades corruptas. En segundo lugar, deben traducirse en acciones para mejorar la rendición de cuentas, incluidas acciones para identificar y enjuiciar a los infractores. Las medidas anticorrupción que aumentan la transparencia reducen las oportunidades de corrupción y ayudan a detectar y disuadir el mal comportamiento. Además, tienen la ventaja de requerir un nivel de evidencia más bajo en relación con los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para procesar a las personas corruptas. Las actividades anticorrupción pueden basarse en suposiciones basadas en informes que anticipan posibles actividades corruptas⁸⁴⁹. Centrarse sólo en el castigo, sin atacar las raíces del problema y sin promover acciones que dificulten y hagan visibles las prácticas corruptas es un esfuerzo poco eficiente.

H) Reflexión final

A modo de conclusión general, podría decirse que el principal error cometido en las fases iniciales de la lucha contra la corrupción residió en ignorar su caracterización como *problema perverso* y su potencial negativo en el conjunto del *sistema adaptativo complejo* conformado por Afganistán. Esta carencia llevó a no tomar en consideración las graves consecuencias que este problema podía desencadenar en los ámbitos político, económico y social, y su potencial para desestabilizar el sistema en su conjunto.

⁸⁴⁷ La cumbre pretendía condicionar la ayuda a la calidad democrática del régimen afgano, uno de cuyos componentes es el de la lucha contra la corrupción. Es interesante resaltar que, como señala Roldán Barbero, a la hora de valorar la calidad democrática de un régimen, la perspectiva externa e interna pueden diferir, básicamente porque, mientras la primera puede estar más interesada en los aspectos formales del sistema, la segunda basa la legitimidad en los resultados sociales (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *op. cit.* pp. 189). De acuerdo con esta idea, el control ejercido desde los donantes internacionales no debería centrarse sólo en aspectos formales, sino en resultados efectivos desde la perspectiva de los afganos.

⁸⁴⁸ WEGGELAND, *op. cit.* p. 5.

⁸⁴⁹ WEGGELAND, *op. cit.* p. 14.

7. RELEVANCIA DE LA CONCIENCIA INTERCULTURAL. LA CUESTIÓN DE GÉNERO

El Estado de Derecho garantiza la igualdad ante la ley. En la concepción occidental, esta igualdad supone la ausencia de cualquier tipo de discriminación por, entre otros factores, el género. Sin embargo, sociedades como la afgana pueden ser proclives a aceptar un sistema político que reconozca ciertas diferencias, en cuanto a derechos y deberes, entre hombres y mujeres. Justificaciones culturales y religiosas están detrás de esta tolerancia hacia la desigualdad que implica que, en determinados entornos culturales, puede reconocerse como perfectamente válido un sistema político que formalice esas diferencias. Cuando la comunidad internacional apoya el establecimiento del Estado de Derecho en Estados culturalmente muy diferentes, puede tener que enfrentarse con el dilema de aceptar discriminaciones por razón de sexo, inaceptables en los propios países o, en caso contrario, imponer modelos culturales ajenos.

Una de las lecciones más importantes extraídas de la experiencia de la Comunidad Internacional en Afganistán ha sido la de la necesidad de conocer el entorno social en el que va a actuarse, su cultura. La cultura ha sido siempre un concepto relevante en el análisis de los conflictos armados. Ya Clausewitz, en su clásico *De la guerra* destacaba que, más allá de las preocupaciones militares tradicionales, para comprender al adversario es necesario considerar factores como la historia, las creencias, la ideología y la estructura social, así como los recursos físicos y ambientales. Aunque Clausewitz no usó la palabra cultura, destacó la importancia de la población, junto al ejército y el gobierno, para asegurar el éxito en la guerra⁸⁵⁰.

Este conocimiento de la realidad cultural del entorno en el que se va a intervenir es especialmente relevante cuando se trata de impulsar reformas en los ámbitos político y jurídico. Con frecuencia, se ha acusado a la comunidad internacional de pasar por alto esta realidad, tratando de imponer directamente modelos jurídicos y políticos occidentales en entornos en los que resultan culturalmente extraños. La pretensión de exportar el modelo de democracia liberal, basado en el respeto a los Derechos Humanos y políticos del ser humano, choca con realidades culturales que rechazan frontalmente algunos de sus fundamentos.

Casos como el afgano han demostrado que esto es particularmente cierto cuando se trata de regular aspectos relativos a los derechos y deberes inherentes a las personas, particularmente, a sus derechos fundamentales. El estatuto de la mujer en Afganistán es un ejemplo paradigmático de la problemática que supone la aplicación de valores desarrollados en el mundo occidental a sociedades asentadas sobre valores diferentes. En pocos

⁸⁵⁰ Yalçinkaya y Özer distinguen a este respecto entre *Conciencia Cultural* e *Inteligencia Cultural*. Según ellos, el conocimiento cultural opera a dos niveles: la conciencia cultural y la inteligencia cultural. En el primer nivel, la conciencia cultural explica los rasgos culturales específicos que diferencian al grupo social. La conciencia cultural se define como la capacidad de tomar conciencia de los valores culturales básicos, las creencias y las percepciones de una cultura, lo que implica una comprensión básica de lo que es adecuado hacer y no hacer. La conciencia cultural es el primer paso para evitar la falta de comunicación entre culturas. A nivel operacional, la conciencia cultural protege y salva vidas, permite a los soldados y líderes cumplir con más eficacia sus tareas y misiones, produce relaciones a largo plazo y aumenta la conciencia situacional. En el segundo nivel, la inteligencia cultural tiene como objetivo analizar el modo en que los aspectos culturales modelan el entorno operativo y afectan a las operaciones, al adversario o al planeamiento (YALCINKAYA y ÖZER, *op. cit.*).

casos es tan evidente el dilema que emerge cuando entran en conflicto el respeto a los derechos individuales y el respeto a la cultura ajena.

7.1. Contexto político y socio-histórico

7.1.1. Evolución de la situación de la mujer.

Aunque frecuentemente se nos presente la cultura como algo inmutable, la realidad es que es, por naturaleza, cambiante. De forma que no debe darse crédito a quienes sostienen que la situación de la mujer en entornos culturales que tienden a negarle sus derechos responde a valores culturales eternos. Como muestra de la posibilidad de cambio en la situación de la mujer, la historia reciente de Afganistán nos muestra varios intentos, más o menos exitosos, de modificar su papel en la sociedad, ampliando la esfera de sus derechos y acercándola a una situación de igualdad jurídica y real ante los varones. En esta evolución se pueden diferenciar cinco etapas.

La *primera etapa*, protagonizada por el Rey Amanulá, constituye el primer intento significativo de transformación de la sociedad afgana en lo que se refiere al papel de la mujer. El monarca protagonizó a principios del siglo XX un intento de modernización del país que incluía cambios importantes en lo que respecta a la situación de la mujer y avances en la secularización de la justicia y la enseñanza, cotos tradicionalmente reservados a los *mulás*⁸⁵¹. Como ya se ha tenido ocasión de analizar, este intento reformista encontró una gran oposición en los sectores más conservadores de la sociedad afgana. El empeño por imponer los cambios de una manera demasiado radical, potenció la oposición conservadora y fue posiblemente lo que le acabó costando el trono.

La *segunda etapa* la protagonizarán los sucesores de Amanulá, Zahir Sha y Nadir Sha, que intentaron proseguir en la misma línea, pero de una manera menos drástica y más consensuada, que demostró ser más efectiva al no despertar tanto rechazo⁸⁵². Este esfuerzo reformador desembocó en la Constitución de 1964, el momento de mayor apertura política y social en Afganistán⁸⁵³. En el caso de las mujeres, garantizaba derechos básicos como el sufragio universal y la igualdad de remuneración⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ En este empeño contó con el apoyo de la reina Soraya, que realizó un gran esfuerzo por impulsar avances en los campos de la enseñanza y los hábitos sociales.

⁸⁵² Zahir Shah consiguió cuarenta años de estabilidad en Afganistán. Según Hughes, este logro se debe a que el rey representaba para los afganos el poder legítimo: por su origen, por su respeto hacia los poderes tradicionales y por su capacidad para atender a las mínimas exigencias de los afganos respecto del Estado: justicia, seguridad y una mínimas condiciones de vida. El origen de su caída lo atribuye el autor a la pérdida de legitimidad que supuso la mala gestión de la sequía que asoló el país entre 1968 y 1972. Esta mala gestión demostró a los afganos que el estado era incapaz de atender a sus necesidades básicas, deslegitimándolo ante ellos (HUGHES, *op. cit.* p. 28).

⁸⁵³ En los Acuerdos de Bonn que siguieron a la caída de los talibán, se acordó que, en lo referente a los derechos de la mujer y hasta que fuera aprobada una nueva constitución, se aplicara lo establecido en la Constitución de 1964.

⁸⁵⁴ Bajo sus auspicios, las mujeres representaban la mitad de los estudiantes universitarios y de los puestos en la administración y podían viajar y salir de casa sin un acompañante masculino. En esta época "las mujeres representaban el 40 por ciento de los médicos de Afganistán, el 70 por ciento de sus profesores y el 30 por ciento de sus funcionarios. Un pequeño número de mujeres incluso llegó a ocupar cargos políticos y judiciales, y la mayoría de las mujeres no llevaba el burka." (EMAZ, A. 'How the West uses women's rights as an excuse for military intervention'. *This*. Febrero, 2012. <https://this.org/2012/02/17/how-the-west-uses-womens-rights-as-an-excuse-for-military-intervention/>).

La *tercera etapa* se produce con la llegada de los comunistas y supuso un retorno a la imposición inmediata de cambios radicales, lo que volvió a provocar una radicalización de las posiciones más conservadoras. Pese a ello, el balance final de estos tres intentos modernizadores fue en conjunto positivo para las mujeres. Los años inmediatamente anteriores a la invasión soviética son aún recordados por muchos afganos como una época de esplendor en muchos aspectos. En lo que respecta a las mujeres, al menos en los principales núcleos urbanos, se alcanzaron cotas de libertad no vistas en este país ni antes ni después⁸⁵⁵.

La guerra civil puso fin a este espejismo e inauguró la *cuarta etapa*, particularmente triste en lo que respecta a los derechos de las mujeres. La sublevación contra los comunistas inauguró un período caracterizado por la fragmentación del poder político y la violencia de todos contra todos, en el que la situación de la mujer se deterioró de forma dramática, al acabar imponiéndose una serie de señores de la guerra que echaron por tierra todos los avances que las mujeres habían conseguido en las décadas anteriores. Burhanuddin Rabbani, presidente del Gobierno del Estado Islámico de Afganistán, derogó la constitución, que fue sustituida por una serie de edictos de corte islamista que incluían la conocida como Ordenanza del Velo de la Mujer, que prohibía a la mujer, entre otras cosas, salir sin el permiso de su marido o hablar con hombres que no fueran parientes cercanos, lo que a la larga implicó el cierre de muchas escuelas, problemas para el acceso de las mujeres a la sanidad, etc⁸⁵⁶.

La puntilla a este proceso de involución la pusieron los talibán, que inauguran la *quinta etapa*, poco diferente a la anterior en lo que respecta a la situación de la mujer. Los efectos en las mujeres de su régimen son sobradamente conocidos: secuestro y esclavitud sexual; matrimonio forzado con combatientes talibán y extranjeros; venta y trata de niñas y jóvenes; violaciones y asesinatos ligados al conflicto armado interno; muerte por lapidación de mujeres condenadas por adulterio; ahorcamiento de prostitutas; obligación de viajar siempre con un familiar varón y llevar el burka; palizas públicas para las infractoras. A las mujeres no se les permitía trabajar fuera del hogar, excepto en casos muy concretos, en el campo de la salud y en proyectos humanitarios. Se cerraron las escuelas para niñas mayores de ocho años. Se limitó el acceso de las mujeres a la sanidad pública, lo que resultó en un descenso de la esperanza de vida a cuarenta y cinco años y tasas extremadamente altas de mortalidad materna. No se trata de ejemplos aislados, sino de una serie de normas que definían de hecho las condiciones de vida de las mujeres, que creaban una situación de inseguridad constante y que provocaban miedo a participar de cualquier modo en la vida pública⁸⁵⁷. En resumen, los talibán institucionalizaron el *apartheid de género*, aunque la violencia de género generalizada y la discri-

⁸⁵⁵ TANNER, *op. cit.* p. 255. De esta época proceden fotos de jóvenes afganas paseando en minifalda por la Universidad de Kabul, algo inimaginable a día de hoy.

⁸⁵⁶ A pesar de sus similitudes con los edictos que posteriormente aprobarían los talibán, estas normas no desencadenaron una reacción negativa significativa en Occidente, poco preocupado en aquellos momentos por lo que pudiera suceder en Afganistán (EMAZ, *loc. cit.*).

⁸⁵⁷ DRUMBL, *loc. cit.* pp. 106 y ss.

minación sistémica existían antes de su llegada al poder⁸⁵⁸. Fue tal la conmoción que causó en las opiniones públicas occidentales la extrema dureza con que se impusieron estas normas, que a los ojos de muchos bastaron para justificar una intervención internacional que pusiera fin al sufrimiento de las afganas⁸⁵⁹.

7.1.2. Intervención internacional (2001)

La situación de las mujeres bajo el dominio talibán fue uno de los argumentos utilizados en su momento para justificar la intervención internacional en Afganistán⁸⁶⁰. Curiosamente, los talibán ganaron apoyo popular, para llegar al poder, presentándose como sus defensores. En la anarquía que reinaba en el Afganistán de los *muyahidín*, las mujeres eran víctimas frecuentes de todo tipo de abusos, sin que pudieran esperar justicia alguna de los poderes establecidos. El régimen establecido por los talibán, por mucho que limitara sus derechos, no dejaba de suponer una defensa de su integridad física y moral, algo que muchos afganos valoraron muy positivamente en su momento, aunque significara evidentes sacrificios para las mujeres. Años después, también la coalición internacional se autoproclamó defensora de los derechos de la mujer⁸⁶¹. Ambas situaciones vienen a demostrar la importancia que, en el seno de la sociedad afgana, tiene la protección de la mujer, por muy distinto que sea el concepto de protección para unos y otros.

Es interesante resaltar que esta intervención se produce poco después de la aprobación de la Resolución 1325, que establece un vínculo entre género y seguridad ⁸⁶². Cuando finalmente se produce ésta, uno de sus objetivos declarados fue el de restaurar los derechos básicos de las mujeres afganas.⁸⁶³ La situación de la mujer ha sido desde entonces uno de los parámetros empleados para evaluar el éxito o fracaso de la intervención internacional⁸⁶⁴. Sin embargo, lejos de inspirar el apoyo incondicional del feminismo internacional, la intervención militar de EEUU provocó una avalancha de reacciones críti-

⁸⁵⁸ Además, la violación, la deportación forzosa y el secuestro de mujeres se utilizaron como arma de guerra por todas las partes del conflicto y como métodos para perseguir a los grupos étnicos o religiosos minoritarios.

⁸⁵⁹ Un análisis exhaustivo sobre el uso de las mujeres como símbolo en la intervención internacional en Afganistán en BERRY, K. "The Symbolic Use of Afghan Women in the War on Terror". *Humboldt Journal of Social Relations*, Vol. 27, No. 2 (2003), pp. 137-160.

⁸⁶⁰ JABBARA, N. "Women, Words and War: Explaining 9/11 and Justifying U.S. Military Action in Afghanistan and Iraq". *Journal of International Women's Studies*. 8(1), 2006. pp. 236-255. p. 252. <https://zedutu.ga/women-words-and-war-explaining-911-and-justifying-us-military.pdf>

⁸⁶¹ KINSELLA, *op. cit.* p. 9.

⁸⁶² De hecho, la violación sistemática, en ocasiones brutal, de los derechos de las mujeres había venido generando un rechazo creciente hacia el régimen afgano, que fue perdiendo apoyos en todo Occidente. Además, a medida que las limitaciones a los derechos de la mujer fueron imponiéndose, fue cada vez más difícil para muchas organizaciones humanitarias y de ayuda al desarrollo mantener su presencia en aquel país y creció la presión de los grupos pro-Derechos Humanos para que se hiciera algo al respecto (RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* p. 42 y ss).

⁸⁶³ Presidente George W. Bush. Discurso sobre el estado de la unión. 29 de enero de 2002, disponible en: <http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/index.html>. ("*The last time we met in this chamber, the mothers and daughters of Afghanistan were captives in their own homes, forbidden from working or going to school. Today women are free.*").

⁸⁶⁴ Constatado por el autor durante sus estancias en Afganistán y fácil de contrastar en multitud de documentos científicos y periodísticos.

cas, desencadenadas por el instrumentalismo que ocultaba la invocación a los derechos de las mujeres afganas. Judith Butler, entre otros, señaló que "la repentina conversión feminista de la administración Bush, que retroactivamente transformó la liberación de la mujer en una justificación de su acción militar contra Afganistán, es un signo de la medida en que el feminismo se aplica al servicio del neocolonialismo"⁸⁶⁵.

En noviembre de 2001, en su discurso ante la Conferencia de Varsovia que debatía la respuesta global al terrorismo, el presidente George Bush declaraba que "Las mujeres son prisioneras en sus propias casas y tienen denegado el acceso a la sanidad pública... niñas de siete años son azotadas por vestir zapatos blancos"⁸⁶⁶. En la misma línea, ese mismo mes, el Departamento de Estado publicaba un informe al respecto que comenzaba diciendo: "Antes de la llegada de los talibán al poder, las mujeres afganas gozaban de la protección de la ley y tenían cada vez más derechos"⁸⁶⁷. A continuación, el texto detallaba los ataques contra los derechos de las mujeres protagonizados por los talibán, en contraste con el período de progreso en este campo que, supuestamente, les había precedido⁸⁶⁸. Esta omisión deliberada de cualquier referencia a la situación de las mujeres durante el período *muyahidín* permitiría al gobierno estadounidense y a sus aliados presentarse como defensores de los derechos de la mujer, aunque fueran de la mano de quienes los habían suprimido de una forma casi tan radical como los talibán⁸⁶⁹.

Para muchos, la confirmación de los temores que esta elección de aliados podría implicar se produciría muy pronto. Tras los Acuerdos de Bonn, tanto en el nuevo gobierno provisional, como en la gran asamblea (*Loya Yirga*) que debía aprobar la nueva constitución, había una gran representación de señores de la guerra con antecedentes por crí-

⁸⁶⁵ KANDIYOTI, D. "Gender in Afghanistan: Pragmatic activism". *Open Democracy*. 2009, p. 2. <https://www.opendemocracy.net/en/5050/gender-in-afghanistan-pragmatic-activism/>

⁸⁶⁶ Transcripción del discurso en: The Washington Post. 6 de noviembre 2001. https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bush_text110601.html

⁸⁶⁷ US DEPARTMENT OF STATE (2001). Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Report on the Taliban's War Against Women*. <https://2001-2009.state.gov/g/drl/rls/c4804.htm>

⁸⁶⁸ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2001), *op. cit.* Véanse también las palabras de Laura Bush, cuando era la primera dama de EEUU: "Gracias a nuestros recientes éxitos militares, en gran parte de Afganistán las mujeres ya no están encerradas en sus casas, pueden oír música y enviar al colegio a sus hijas sin miedo y sin ser castigadas. La lucha contra el terrorismo es también una lucha por los derechos y la dignidad de la mujer". (Gobierno de EEUU, 2002) y las de Collin Powell, entonces Secretario de Estado: "Los derechos de las mujeres en Afganistán no son negociables".

⁸⁶⁹ Incluso antes de que los talibán fueran efectivamente derrocados, la Asociación Revolucionaria de Mujeres de Afganistán (RAWA), uno de los grupos de mujeres más importantes y activos de Afganistán, expresó reiteradas veces y de forma inequívoca su preocupación por la elección de la Alianza del Norte como aliado preferente en la guerra contra los talibán y principal interlocutor en las conversaciones para establecer un nuevo gobierno. Como ejemplo, algunos artículos aparecidos en la página web de esta organización (www.rawa.org): PHILIPP, J. *Afghan Warlords, a Larger Stability Threat than Taliban*. The Epoch Times, October 12, 2010; DREYFUSS, Bob. *Warlords and Corruption are on the Rise as Afghanistan Prepares to Vote*. The Nation, March 31, 2014; *Warlordism 'Is Winning' Versus Democracy*. RFE/RL, April 15, 2008

menes contra la humanidad y famosos por su radicalismo religioso⁸⁷⁰. Las críticas ante esta situación levantaron una gran polvareda, incluso a nivel internacional, pero no consiguieron cambiar un ápice la realidad. Los partidos *muyahidin*, haciendo ostentación de sus credenciales nacionalistas, como los libertadores del país, tanto del dominio soviético como de los talibán, fueron capaces de acusar nada menos que de traición a sus detractores, incluyendo a mujeres parlamentarias, como Joya, que les echaron en cara su historial delictivo en el campo de los Derechos Humanos⁸⁷¹. Fueran los que fueran los compromisos que llevaron a incluir a este tipo de personajes en el nuevo régimen, lo cierto es que su presencia ha obstaculizado desde entonces cualquier tipo de avance en el campo de la igualdad de género⁸⁷².

7.1.3. Evolución de la situación de la mujer en el período post-talibán.

Mucho se ha avanzado desde 2001 y, con todas las salvedades que se quieran hacer, la realidad de las mujeres afganas ha mejorado sensiblemente desde entonces.⁸⁷³ Aunque es cierto que muchos de estos avances legales han quedado en papel mojado y su virtualidad práctica ha sido reducida o nula, no se puede negar que, en general, la vida de las afganas ha mejorado. Esto es particularmente cierto en términos de acceso a la educación y a la sanidad, pero no tanto en lo que respecta al acceso al mercado laboral y a la igualdad jurídica y política. Siendo realistas, cabe sostener que las mujeres afganas han pasado de ser una mayoría silenciada durante el período Talibán, a ser una mayoría silenciosa a día de hoy. Si en aquel período había una política dirigida expresamente a hacerlas desaparecer de la esfera pública, hoy puede decirse que esa política no existe, que las mujeres han recuperado posiciones en la sociedad afgana, pero aún les resulta difícil hacer oír su voz⁸⁷⁴. Es ilustrativo, en este sentido, cómo en 2014 produjo cierta inquietud el hecho de que, en las negociaciones sobre el futuro de Afganistán y la mejor forma de alcanzar la paz, no participaba ninguna mujer, en general, y ninguna afgana en particular. Samira Hamidi, miembro de la organización Red de Mujeres Afganas, planteó claramente su queja ante la OTAN: *Habla conmigo, no sobre mí*. Es difícil resumir en menos palabras la situación a la que se enfrentan las afganas, de cuyos problemas se

⁸⁷⁰ Activistas como Malalai Joya, elegida para representar a la provincia de Farah en la asamblea constituyente, criticaron desde el principio esta situación y llamaron la atención sobre lo difícil que era esperar avances en los derechos de la mujer si la asamblea que debía redactar la nueva constitución estaba en manos de personajes como Fahim, Mojadedi (Encargado de presidir la asamblea), Abdul Rasul Sayyaf, Dostum o Rabani (JOYA, M. *A Woman Among Warlords: The Extraordinary Story of an Afghan Who Dared to Raise Her Voice*. Scribner Book Co. 2011).

⁸⁷¹ KANDIYOTI, *op. cit.* p.5.

⁸⁷² En este sentido, Drumbl resalta los escasos progresos realizados en la persecución de los autores de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, incluidos crímenes de género. Tampoco ha habido desafíos efectivos para muchos de los factores estructurales y sistémicos que han contribuido a crear un marco de *apartheid de género*. En la práctica, la vida de las mujeres afganas sigue estando marcada, en gran medida, por la segregación y una continua lucha dentro de un clima de temor (DRUMBL. *loc. cit.* p. 103).

⁸⁷³ LAU, M. *Afghanistan's Legal System and its Compatibility with International Human Rights Standards*. International Commission of Jurists. Febrero 2003, p. 26. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2003/02/Afghanistan-legal-system-fact-finding-report-2003-eng.pdf>

⁸⁷⁴ RUIZ ARÉVALO (2015-1), *op. cit.* p. 15.

ocupan multitud de organizaciones, pero sin sentir, en muchos casos, la necesidad de contar con su opinión⁸⁷⁵.

7.2. La mujer en Afganistán: Derecho y Realidad

7.2.1. El estatuto jurídico de la mujer en Afganistán.

No se puede entender la realidad que a día de hoy viven las mujeres afganas sin conocer los antecedentes expuestos hasta aquí. Esta es la realidad a la que se enfrentaban en 2001, cuando una vez derrocado el régimen talibán, Afganistán empezaba un nuevo ciclo histórico, uno de cuyos frutos debía ser la recuperación de los derechos perdidos por las mujeres en los 30 años anteriores. Después de lo sufrido durante la era talibán, su caída se celebró con alegría en todo el país y abrió un período de grandes expectativas, especialmente para las mujeres. A la hora de valorar la evolución que desde entonces ha experimentado la situación de las mujeres afganas, son varios los aspectos que hay que analizar: los cambios legales introducidos en estos últimos años, las condiciones sociales, el peso político o las posibilidades de acceso a la justicia. En ocasiones, los avances recogidos en los textos legales no tienen ningún efecto práctico en la vida real.⁸⁷⁶

En 2005, la Relatora Especial de las Naciones Unidas (UNSR) para la Violencia contra la Mujer, Yakin Ertük, realizó una visita a Afganistán. Su informe concluyó que las cuatro dinámicas principales que están en la raíz de la dramática situación de las mujeres afganas son: el orden social patriarcal; la erosión de los mecanismos sociales de protección; la ausencia de Estado de Derecho, y la pobreza y la inseguridad. El informe pone de relieve una serie de violaciones muy extendidas como la violencia doméstica, la violación, la trata, el secuestro, el matrimonio forzado⁸⁷⁷, la venta de niñas para saldar deudas, los crímenes de honor y la falta de acceso a la educación, a los servicios de salud y a la justicia.⁸⁷⁸

El marco legal que define a día de hoy la situación de la mujer en Afganistán ha evolucionado drásticamente desde 2001. La Constitución de la República Islámica de Afganistán (2004) establece el marco legal para la protección y promoción de los Derechos

⁸⁷⁵ KINSELLA, *op. cit.* p. 4.

⁸⁷⁶ LAU, *op. cit.* p 24 y ss. Más del 50% de las niñas afganas están ya casadas o comprometidas a los 12 años; casi el 60% están ya casadas a los 16. En las zonas rurales, el 80 por ciento de los matrimonios son forzados o concertados por las familias. La mayoría de las niñas se casan con hombres mucho mayores, de hasta 60, a los que conocen el día de su boda. *The Best and Worst Places for Women*. Newsweek/The Daily Beast. 20 de noviembre de 2011. Los abusos a mujeres y niñas son cometidos en la mayoría de los casos (92% según datos de la ONU) por personas cercanas a ellas: miembros de la familia, socios, miembros de la familia política. Para más *inri*, cuando las mujeres o las niñas buscan ayuda en las autoridades, con frecuencia sufren vejaciones por parte de funcionarios y policías (WU, *op. cit.* p. 3).

⁸⁷⁷ Al hablar de matrimonio en Afganistán, es difícil trazar una línea clara entre forzado, arreglado y libre, olvidando la amplia gama de factores que determinan cómo se decide un matrimonio en Afganistán. Los matrimonios arreglados son a menudo concertados sin ningún tipo de coerción. Incluso cuando aparece un elemento de compulsión, si el matrimonio resultante resulta ser relativamente feliz, la mayoría de la gente no lo ve como un matrimonio forzado. El matrimonio forzado también afecta a hombres y niños, al negarles su derecho a decidir libremente sobre su matrimonio, pero en menor grado porque los padres no intercambian o venden a sus niños en matrimonio y un niño es más probable que sea capaz de oponerse a la elección de su padre (SMITH. D.J. "Decisions, Desires and Diversity: Marriage Practices in Afghanistan". *AREU*, Issue paper, Febrero 2009. <https://www.refworld.org/docid/4992cc722.html>).

⁸⁷⁸ AYUB, *loc. cit.* p. 16

Humanos, incluidos los derechos de las mujeres, pero a la vez reconoce la necesidad de eliminar las tradiciones que son contrarias al Islam, al que la Constitución otorga una posición central; y no debe pasarse por alto el hecho de que muchas de las prácticas tradicionales contrarias a los derechos de la mujer son incompatibles con la *Sharía*⁸⁷⁹. Además, la Carta Magna, en su Artículo 7, establece que “El Estado deberá cumplir con la Carta de la ONU, los tratados internacionales, los convenios internacionales que Afganistán ha firmado, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

Incluso antes de aprobar su nueva Constitución, Afganistán suscribió en 2003 la Convención para la eliminación de todas las formas de Violencia contra las Mujeres (CEDAW)⁸⁸⁰. Siguiendo en el ámbito internacional, Afganistán está sujeto al Estatuto de la Corte Penal Internacional, que considera crímenes contra la mujer la violación, la prostitución forzada, la esclavitud sexual y el embarazo o la esterilización forzosos, actos que pueden considerarse crímenes contra la humanidad cuando se perpetran de forma sistemática o extensa⁸⁸¹. La firma de estos acuerdos obliga al gobierno afgano a aprobar y poner en práctica políticas para combatir la violencia contra la mujer en los planos legal, judicial y ejecutivo⁸⁸². Afganistán ha mostrado también su adhesión a la Declara-

⁸⁷⁹ Strzelecka hace un análisis sobre las restricciones realmente impuestas por el Islam y las que derivan de interpretaciones sesgadas del mismo (STRZELECKA, E. "Mujeres, género e Islam. Hermenéutica crítica del Corán" en RUIZ ARÉVALO (2020-2), *loc. cit.* pp. 285 y ss.

⁸⁸⁰ Sobre el contenido de la convención ver DÍEZ PERALTA, 2013. "La protección internacional de la mujer y de la infancia en el conflicto armado" en *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO (Coord) pp. 137-162. Universidad de Granada. pp. 148 y ss. <https://cemixugrdoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/18enfoqueintegral-delaspectivasdegenero/> Al suscribir esta convención, el Derecho Internacional obliga a Afganistán a tomar las medidas necesarias para prevenir, proteger y responder ante cualquier acto de violencia contra la mujer, sea perpetrado por actores públicos o privados (UNAMA y HCHR 2015. *op. cit.* p.2). Curiosamente, Afganistán firmó esta convención sin formular ninguna reserva. Los países que derivan su derecho de la *Sharía* normalmente formulan algún tipo de reservas al firmar este acuerdo y, en general, los relativos a la protección de los Derechos Humanos (PÉREZ VILLALOBOS, M. C. ‘La dimensión político-jurídica de la consciencia intercultural. Una propuesta de aplicación para las operaciones de estabilización y reconstrucción’. En: *Transculturalidad y Fuerzas Armadas*. Universidad de Granada. 2013. p. 173. <http://cemixugrdoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosdeculturaytransculturalidad/>!). Para un análisis más exhaustivo de la acción de la ONU en esta materia, ROBLES CARRILLO, 2012. “Mujer, paz y seguridad en la ONU” en *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO, (Coord). Ed Universidad de Granada. pp. 135 y ss. <http://cemixugrdoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/8generoconflictosarmadosyseguridad>

⁸⁸¹ DIAZ PERALTA (2013), *loc. cit.* pp. 137 y ss.

⁸⁸² HASRAT M.H. y PFEFFERLE, A. *Violence against Women In Afghanistan*. Biannual report 1391. Afghanistan Independent Human Rights Commission. Kabul. 2013. p. 9. https://www.aihrc.org.af/media/files/VAW_Final%20Draft-20.12.pdf La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena, del 14 a 25 de junio de 1993 estableció que la violencia contra la mujer afecta al valor primordial de la dignidad de la persona (DÍEZ PERALTA, 2011. "Los derechos de la mujer en el Derecho internacional". *REDI* Vol. LXIII 2 2011. p. 106. <http://www.revista-redi.es/es/articulos/los-derechos-de-la-mujer-en-el-derecho-internacional/>).

ción Universal de los Derechos Humanos⁸⁸³ y a la resolución 1325 de las NNUU⁸⁸⁴, de acuerdo con la cual, en el año 2008 aprobó su propio Plan Nacional de Acción para las Mujeres de Afganistán, estableciendo un marco operativo para promover la igualdad de género⁸⁸⁵.

En el ámbito doméstico, los cambios son también evidentes⁸⁸⁶. La Constitución en su Art. 22 proclama solemnemente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y en su Art 44 establece que "El Estado deberá elaborar y poner en práctica programas eficaces para... la promoción de la educación de las mujeres" y reserva una cuota del 25% para ellas en el parlamento nacional y en otros cuerpos representativos⁸⁸⁷. Además, Af-

⁸⁸³ La aplicación de estos convenios puede entrar en conflicto, como es fácil de imaginar, con el Art 3 de la Constitución, que establece la primacía de la *Sharía* sobre cualquier otra norma. En la resolución de tales conflictos habría que tener en cuenta el principio de primacía del derecho internacional sobre el nacional, según el cual, las normas incluidas en los tratados internacionales, una vez ratificados, prevalecen sobre las normas de derecho interno. Según este criterio, un derecho recogido en un tratado internacional ratificado por Afganistán, no podría revocarse por ser contrario a la *Sharía*, cuya primacía es declarada en una norma de derecho interno. El mecanismo de las reservas a los tratados internacionales está diseñado, precisamente, para que los Estados no se obliguen a aquello que no quieran obligarse; pero una vez ratificado, el tratado es ley (OLLÉ SESÉ, M y CUERDA RIEZU, A. *La primacía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. 2012. http://www.apdhe.org/wp-content/uploads/2015/07/La_Primacia_del_Derecho_Internacional.pdf).

⁸⁸⁴ Afganistán ha ratificado además las siguientes convenciones: Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁸⁸⁵ El Plan Nacional de Acción se incluye como un referente en la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán (ANDS). La perspectiva de género tiene su propio apartado dentro del capítulo de Gobernanza, Estado de Derecho y Derechos Humanos y es, además, un tema recurrente a lo largo de toda la estrategia. Sin embargo, la brecha entre los objetivos del ANDS y el progreso real en el área de los derechos de la mujer es abismal. El grupo de alto nivel encargado de supervisar la aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (*Joint Consultation and Monitoring Board*), ha descuidado sistemáticamente las actividades y los puntos de referencia recogidos en la agenda de integración de la perspectiva de género. En ninguna de las reuniones trimestrales del grupo se ha discutido o preguntado acerca del progreso del Plan de Acción (KANDIYOTI, *op. cit.* p. 4).

⁸⁸⁶ Los esfuerzos para la construcción del estado post-talibán se han canalizado a través de una sucesión de reuniones internacionales que se han plasmado en una serie de documentos marco: *Securing Afghanistan's Future (2004)*, *The Afghanistan Compact (2006)* y *Afghan National Development Strategy (2006)*. Las políticas de género del Gobierno de se han formulado en el marco de estos acuerdos internacionales.

⁸⁸⁷ Desde entonces, la presencia de la mujer en el parlamento ha sido siempre superior a ese 25%. En la cámara baja elegida en 2017, las mujeres eran un 27,6 % (UNAMA (2020), *op. cit.* p. 61).

ganistán dispone de un ministerio dedicado a las mujeres⁸⁸⁸, que deben estar presentes, por ley, en multitud de entes administrativos. Fruto de estas disposiciones fue la aprobación en 2009 de la Ley para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer que, aun reconociendo la supremacía de la Ley Islámica, pretende proteger a las mujeres de prácticas tradicionales contrarias a sus derechos y estimular un sentimiento de oposición hacia este tipo de acciones, relacionadas en su artículo 5⁸⁸⁹.

La ley obliga al Gobierno a adoptar medidas de protección y de apoyo en favor de las víctimas, así como para educar y concienciar acerca de prácticas tradicionales nocivas y otras formas de violencia contra las mujeres. Las fiscalías deben tratar los casos de violencia contra las mujeres como prioritarios y actuar expeditivamente. La ley enumera obligaciones específicas para siete ministerios del Gobierno y establece una Comisión nacional para la Prevención de la Violencia contra la Mujer, entre cuyos miembros se incluyen representantes de los ministerios clave. Sin embargo, no criminaliza los crímenes de honor, ni define claramente las figuras delictivas. Por ejemplo, no define el elemento de coerción que se requiere para distinguir violación de la *zina* consensual (Las relaciones sexuales fuera del matrimonio, que también constituyen un crimen según la ley islámica). También se ha criticado la exigencia de una denuncia previa, por parte de la afectada o un familiar para que la justicia pueda actuar, lo que significa que, si la víctima retira la denuncia o no la presenta debido a la presión de la familia o el miedo a las represalias, el Estado no está obligado a investigar o enjuiciar un delito de violencia

⁸⁸⁸ Este Ministerio tiene muy escasa relevancia y está en riesgo constante de ser eliminado. No tiene un presupuesto para operar y es altamente dependiente de la asistencia técnica internacional. Los cambios frecuentes en la persona de la ministra (5 entre 2001 y 2006. Posteriormente, Husn Banu Ghazanfar fue ministra de 2006 a 2012) socavan el trabajo de un Ministerio que no es capaz de cumplir con su papel de impulsor de las políticas de género y en su lugar ha terminado jugando un papel secundario, de provisor de recursos y servicios de apoyo a las mujeres que, aunque muy necesario, distorsiona la capacidad del ministerio para consolidar su función como órgano de gobierno que mantiene las políticas de género en la agenda política. Así, aunque las intenciones que llevaron a la creación del ministerio fueran buenas, ha tenido el efecto no deseado de permitir que los políticos se desentiendan de los problemas de género al considerarlos responsabilidad de una sola oficina gubernamental, en lugar de un problema que necesita ser integrado en todos los departamentos (KANDIYOTI. *op. cit.* p. 3). Cuando en el año 2013 el autor hubo de coordinar con diversas autoridades afganas aspectos relativos a la celebración de las elecciones y hubo de encarar el problema que planteaba la necesidad de disponer de un gran número de mujeres para hacerse cargo del control y registro de las votantes en los lugares de votación, pudo percatarse de la absoluta falta de relevancia de este ministerio, con el que ninguno de los actores implicados sintió necesidad de contactar.

⁸⁸⁹ HASRAT *et al.*, p. 10. La Ley fue promulgada mediante Decreto Presidencial en 2009 y es el principal elemento regulador en todo lo que afecta a la violencia contra la mujer. Tipifica 22 actos de violencia contra la mujer, incluyendo algunas costumbres ancestrales, subrayando la obligación del gobierno de adoptar medidas preventivas y reparadoras en favor de las mujeres afectadas por este tipo de violencia. Como Ley especial, remite al Código Penal para la persecución de delitos como la violación, asesinato, secuestro o los actos de violencia más graves. De hecho, durante las discusiones relacionadas con la reforma del Código penal en curso, se planteó la posibilidad de incluir todos los aspectos penales de esta ley en el Código Penal (UNAMA y HCHR, 2015. *op. cit.* p.11).

contra la mujer⁸⁹⁰. Aunque estas críticas son válidas y hay que reconocer que pueden ser necesarias revisiones de la ley para garantizar plenamente los derechos de las mujeres, tanto UNAMA, como muchos grupos de mujeres consideran que la ley actual, si se aplica con eficacia, puede servir como una herramienta útil para proteger y promover los derechos de la mujer.⁸⁹¹ Estas disposiciones quedan sin embargo matizadas por el Art. 3 de la misma Constitución, que establece que ninguna norma puede ir en contra de lo establecido por el Islam, dando así pie a una interpretación más restrictiva de los derechos de la mujer⁸⁹².

Merece especial atención, por su relevancia, la problemática que plantea el abandono del hogar. Cuando una afgana abandona su hogar sin el consentimiento de su *mahram* (varón responsable) o sin informar de su destino, puede ser arrestada y acusada de abandono de hogar. Las autoridades investigan estos casos como posibles supuestos de

⁸⁹⁰ La protección legal de las mujeres frente a la violencia presenta lagunas, además de las mencionadas. La ausencia de medidas encaminadas a proteger a las víctimas (como órdenes de alejamiento), les expone *de facto* a mayor violencia. En caso de divorcio, la situación de la mujer es delicada. En lo que respecta a los hijos, la ley afgana atribuye la custodia de los niños menores de siete años y de las niñas menores de nueve a la madre; sin embargo, la costumbre es que sea el padre quien asuma la custodia, siendo normal que las madres no se atrevan a acudir a los tribunales a reclamarla. En lo referente a la situación económica de la divorciada, la ley sólo obliga al marido a mantener a la mujer durante el *iddat* (periodo que una mujer debe esperar, tras enviudar o divorciarse, antes de contraer nuevo matrimonio. Tiene por objeto garantizar la paternidad de sus hijos); además, la mujer divorciada no tiene derecho a permanecer en el domicilio familiar sin consentimiento del marido. La perspectiva de perder a sus hijos, tener que abandonar su hogar y carecer de medios de subsistencia, hace que la posición de la mujer maltratada por su marido sea, de hecho, muy vulnerable y la opción de acudir a los tribunales meramente teórica (UNAMA y HCHR 2015. *op. cit.* p.12).

⁸⁹¹ UNAMA (2010), *op. cit.*

⁸⁹² Si alguien pudiera tener dudas sobre cómo iba a utilizarse este artículo en el futuro, el propio presidente de la asamblea constituyente, Mojadedi, lo dejó bien claro durante la discusión del texto: “Incluso Dios no ha dado iguales derechos (a hombres y mujeres) porque, según sus designios, dos mujeres tienen el valor de un solo hombre”. Hace referencia a una *shura* del Corán en la que se establece que, ente un tribunal, el testimonio de un hombre equivale al de dos mujeres. Citado por JOYA, *op. cit.*

tentativa de *zina*⁸⁹³, deduciendo de la mera fuga del hogar la intencionalidad de mantener relaciones sexuales extramaritales. En septiembre de 2012 el ministro de justicia, Habibullah Ghalib, la ministra de la mujer, Husn Banu Ghazanfar, y el viceministro de interior, Mirza Mohammad Yarmand, condenaron esta práctica de forma conjunta⁸⁹⁴. En diciembre de ese mismo año, el Tribunal Supremo remitió una nota al Fiscal General solicitando que el abandono del hogar, en casos de maltrato y cuando la huida trata de buscar el amparo de las autoridades, no sea perseguido como tentativa de *zina*. La misma nota establecía que cuando los motivos fueran otros, debían perseguirse estos hechos penalmente. El problema es que, incluso en los casos en que el abandono del hogar se produce como consecuencia de maltrato, queda en manos del fiscal valorar la concurrencia de este supuesto, con el consiguiente riesgo para la mujer. Como señala UNAMA⁸⁹⁵, el modo en que los tribunales afganos trata estos casos, supone una clara violación de los compromisos internacionales asumidos por Afganistán. Una interpretación extensiva de la *zina* que permita criminalizar cualquier abandono del hogar por la mujer conculca el derecho de las mujeres a la libertad de movimientos y provoca serios inconvenientes para su desarrollo personal, limitando sus posibilidades reales de acceso a la educación y al trabajo y consolidando su posición de subordinación frente al varón.

De resultas de toda esta normativa, puede concluirse que, formalmente, la mujer tiene los mismos derechos que el hombre, sea en el campo político, en el judicial o en el laboral, pero la realidad es muy diferente⁸⁹⁶. En el campo de los derechos de la mujer, Afganistán va a moverse siempre en este tipo de ambigüedades y contradicciones. La presión internacional, combinada con los esfuerzos de los afganos más reformistas, puede conseguir un reconocimiento formal de derechos que los elementos más conservadores del país se encargarán de que en la práctica resulte muy difícil ejercer.

⁸⁹³ *Zina* es un término árabe empleado para describir la prohibición de mantener relaciones sexuales fuera del matrimonio. Se trata de un crimen contra la *sharía*, o lo que es lo mismo, un crimen contra los mandamientos divinos, lo que implica que debe ser castigado en todo caso. Cuando no puede probarse que ha habido intercambio sexual, se trata de *Tazir*; crímenes no recogidos en las fuentes primigenias (El Corán y la Suna) cuya persecución no es obligatoria, sino que depende de las normas seculares. La tentativa de *zina* no es por tanto un delito contra la *sharía*, ni está tipificada como tal en el Código Penal afgano. Sin embargo, la interpretación más frecuente del Código penal considera que el mero hecho de ausentarse del hogar debe perseguirse como tentativa de *zina*, sin necesidad de demostrar la intención de mantener relaciones sexuales. Un claro ejemplo de este tipo de situaciones: "Tuve contacto telefónico con G. R. durante 15 días, pero nunca lo vi, ni lo conocí. Pidió reunirse y sugirió que si los dos nos gustábamos, él propondría casarse conmigo a través de su familia. Acepté y fui a su casa. Nos conocimos en la habitación de invitados de su casa. Tan pronto como entré, la policía vino y nos arrestó a los dos. Mi examen médico muestra que soy virgen y no cometí adulterio, aún así mi expediente está en los tribunales. Los jueces nos dijeron que si nos casáramos, seríamos puestos en libertad inmediatamente. Él accedió a casarse conmigo y nuestras familias acordaron el matrimonio. Tengo miedo de seguir adelante con este matrimonio porque no conozco muy bien al chico y tal vez quiera casarse conmigo solo para salir de la cárcel. Si no me hubieran arrestado, no me casaría con él y continuaría mi educación." Testimonio anónimo de una joven de 17 años (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN y UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2013. *A Way to Go: An Update on Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Kabul, Afghanistan. Diciembre 2013. p.22-23. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/way-go-update-implementation-law-elimination-violence-against-women-afghanistan>).

⁸⁹⁴ UNAMA y UNHCR (2013), *op. cit.* p.23.

⁸⁹⁵ UNAMA y UNHCR (2013), *op. cit.* p.24.

⁸⁹⁶ LUCCARO y GASTON, *op. cit.* p. 7.

7.2.2. El estatuto real de las mujeres afganas

Es necesario ser modesto a la hora de valorar el efecto transformador que las leyes tienen sobre las sociedades en las que operan⁸⁹⁷. Este efecto depende en gran parte del grado de legitimidad que estas normas tengan a los ojos de aquéllos a quienes obligan⁸⁹⁸. En el caso de Afganistán, las normas que proclaman la igualdad de derechos de la mujer ven socavada su legitimidad por el hecho de que son vistas por muchos como normas ajenas e impuestas: “Si se imponen desde el exterior ideas e instituciones sobre algo tan fundamental y personal como la justicia, sin una implicación interna, se fracasará, a pesar de su pretendida universalidad”⁸⁹⁹. Desde esta perspectiva, los intentos de reforma de la Ley de Familia para que las mujeres tengan mayores derechos en asuntos como herencia, matrimonio o divorcio⁹⁰⁰, así como una mayor protección frente a la violencia doméstica, son vistos muchas veces como parte de una agenda occidental encaminada a quebrantar el modelo de familia afgano⁹⁰¹.

Las discusiones que acompañaron a la aprobación de la Ley del Estatuto Personal Chiíta, aprobada por el presidente Karzai en marzo de 2009, dan una idea de los condicionantes que subyacen detrás de decisiones que puedan afectar a los derechos de las mujeres. El objeto declarado de la ley era dar reconocimiento a la minoría chiíta, tradicionalmente marginada en Afganistán. Las restricciones que, bajo la excusa de respetar las peculiaridades culturales de esta minoría, introduce la norma llevaron a que se bautizara en los medios de comunicación occidentales como la Ley de la Violación⁹⁰². El contenido inicial mostraba a las claras la capacidad de los clérigos, amparados en el conflicto sectario, para influir en el contenido de las leyes. La ley fue posteriormente modificada, cuando la comunidad internacional abandonó su postura inicial de no interferir en cuestiones culturales, dando paso a una crítica abierta a las violaciones de Derechos Humanos que consagraba el texto. Ante la presión internacional, el gobierno afgano aprobó

⁸⁹⁷ Díez Peralta llama la atención sobre el hecho de que, incluso los países que han aplicado diligentemente la CEDAW y se han dotado de un marco jurídico de carácter punitivo encaminado a perseguir la violencia contra la mujer, deben concentrar el esfuerzo en la prevención y en la transformación de las estructuras sociales que favorecen dicha violencia, ya que son estas estructuras las que perpetúan y consolidan la violencia machista (DIEZ PERALTA (2013), *loc. cit.* pp. 160-161).

⁸⁹⁸ Morgan Edwards pone de manifiesto el peso que la cultura tiene frente a la ley al relatar cómo, al denunciar ante la Ministra para la Mujer casos de mujeres encarceladas por delitos de honor que apelaban a la justicia, la respuesta de ésta, lejos de apoyar este recurso legal, abogaba por mantener el criterio tradicional de no exponer fuera del núcleo familiar los problemas domésticos, justificando que los abusos contra la mujer dentro del seno familiar no deberían ventilarse ante los tribunales, a pesar de permitirlo la ley (MORGAN EDWARDS, *op. cit.* pp. 46-47).

⁸⁹⁹ Incluso iniciativas con enfoque de género tan inocentes como la distribución de *kits* de higiene personal entre mujeres (jabón, útiles de costura y otros artículos de limpieza básicos) han sido rechazadas por algunas comunidades que los consideraban “demasiado occidentales”. Si un tema tan inocuo plantea este tipo de problemas de aceptación, cabe imaginar la actitud ante programas más amplios dirigidos a reforzar los derechos de la mujer (RAMA, M. *Beyond Retribution: Seeking Justice in the shadow of war*. Polity Press. 2002).

⁹⁰⁰ Teóricamente, las mujeres pueden solicitar el divorcio, pero es tal el estigma social que ello implica para las demandantes, que en la práctica tal circunstancia es prácticamente inexistente (LUCCARO et al, *op. cit.* p. 13).

⁹⁰¹ WU, *op. cit.* pp. 5 y 6.

⁹⁰² En alusión a que esta norma despenalizaba la violación dentro del matrimonio.

una segunda versión revisada que no logró satisfacer plenamente a los críticos del proyecto original⁹⁰³.

No es difícil imaginar que en todos los casos, la única voz autorizada para sancionar que una norma es ajena a los usos propios, o que es parte de la tradición propia, es la de los varones que detentan el poder en la comunidad. Es más que probable que si las mujeres tuvieran voz propia aceptarían de buena gana los *kits* de higiene y rechazarían ser relegadas en el caso de las herencias, pero, como es habitual, son otros los que actúan como portavoces de la comunidad, incluso cuando se habla de *asuntos de mujeres*.

La realidad judicial queda patente en el informe realizado en 2012 por Fawzia Koofi, directora de la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, Sociedad Civil y Asuntos de la Mujer, que denunciaba que el 70% de las mujeres encarceladas en Afganistán lo estaba por haber huido de sus hogares⁹⁰⁴. El hecho de haberlo hecho huyendo del maltrato físico o de un matrimonio concertado a la fuerza, no supone un eximente para estas mujeres que, además de sufrir prisión en unas condiciones inhumanas, quedan estigmatizadas para toda su vida. Una mujer que ha sido condenada por huir de su hogar, ni será admitida en el seno de su familia, ni aceptada como esposa por un afgano.

Más graves aún son los problemas a los que se enfrentan las mujeres que denuncian haber sido violadas. Si su denuncia es tomada en serio, cosa que no siempre ocurre, tienen muchas posibilidades de acabar en la cárcel por mantener relaciones sexuales fuera del matrimonio o de ser forzadas a casarse con el violador, como único modo de lavar la afrenta⁹⁰⁵. Algo similar puede ocurrir a las que decidan denunciar por malos tratos a su marido o simplemente huyan de él.

Ante esta realidad, el Ministerio de la Mujer ha creado en los últimos años una red de refugios para mujeres repudiadas o perseguidas por sus familias. En febrero de 2011, el gobierno afgano propuso que los refugios fueran administrados por el gobierno y que se creara un panel para evaluar la elegibilidad de las mujeres. Las presiones de la comunidad internacional lograron echar atrás este intento de interferencia política, que se veía con mucha suspicacia, sobre todo después de que el ministro de justicia tildara a estos centros de "refugio de prostitutas"⁹⁰⁶. La ONG Red de Mujeres Afganas sospecha que

⁹⁰³ KANDIYOTI, *op. cit.* p. 6.

⁹⁰⁴ En la misma línea, ACTIONAID, . *Afghan women's rights on the brink*. 2012. p. 5. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/on_the_brink_afghan_womens_rights.pdf

⁹⁰⁵ Las cosas van mejorando, aunque sea lentamente, como parece demostrar que a principios de 2014, cinco hombres fueran declarados culpables de violar a cuatro mujeres que iban de camino a una boda. Sean cuales sean las deficiencias observadas durante el proceso, muy criticado por algunas organizaciones de Derechos Humanos, lo cierto es que supone un cambio importante y envía un mensaje claro a futuros violadores. En el pasado, el caso hubiera sido juzgado por tribunales informales, o se hubiera eternizado en los tribunales (RAFIQ. Z. *Afghanistan has become a better place for women, but there is a long way to go*. The Telegraph. 4 de diciembre de 2014. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/11271438/Afghanistan-has-become-a-better-place-for-women-but-there-is-a-long-way-to-go.html>).

⁹⁰⁶ En 2012 había en Afganistán once refugios de este tipo, financiados por donantes internacionales y gestionados por ONG locales, aunque esta posibilidad sólo existe en las grandes ciudades como Kabul y Herat (NELSON, D. *Afghan women in shelters are prostitutes, says justice minister*. The Telegraph. 21 de Junio de 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9346779/Afghan-women-in-shelters-are-prostitutes-says-justice-minister.html>).

detrás de este intento del gobierno están las presiones de tribus y clanes descontentos con el hecho de que el gobierno, con ayuda extranjera, esté dando refugio a las mujeres maltratadas.⁹⁰⁷ Este caso podría suponer un ejemplo más del tibio compromiso del gobierno afgano con la causa de las mujeres⁹⁰⁸.

Como ya se ha visto en el capítulo III-4, a pesar de lo que digan las leyes, la justicia es impartida en Afganistán, sobre todo en las zonas rurales, por tribunales informales que desconocen los textos legales y aplican unos códigos tradicionales no muy diferentes de los que han hecho tristemente famosos a los talibán⁹⁰⁹ y que, al igual que ellos, dicen aplicar la *sharía*. No cabe duda de que el Estado de Derecho tiene un importante papel que jugar en la corrección de los abusos sufridos por las mujeres de Afganistán. Sin embargo, la justicia que emana de los tribunales formales de corte occidental, a menudo se convierte en algo ajeno a las sociedades que esta justicia está destinada a ayudar. Una forma de solucionar este problema podría pasar por insertar las nuevas normas jurídicas en el contexto local, utilizando si es necesario mecanismos de justicia consuetudinarios⁹¹⁰. Sin embargo, esto es particularmente complejo en Afganistán en el caso de las normas que afectan el género.

Afganistán se enfrenta a un claro dilema cuando se invocan las normas consuetudinarias para la persecución de delitos. Por una parte, cuando la justicia se apoya en los usos locales aumenta su efectividad. Pero, por otra, aunque esta opción pueda resultar atractiva desde la perspectiva de quienes ocupan posiciones de poder, aunque sea sólo en el ámbito familiar, podría ser desastrosa para los grupos más marginados, como las mujeres, para los que de hecho puede suponer generar más violencia.⁹¹¹ Es por ello que Drumbl, especialmente cuando se trata de crímenes contra las mujeres o crímenes de guerra, desconfía de las soluciones locales y aboga por la aplicación de normas de corte internacional.⁹¹²

Pero no hace falta irse a los jueces rurales para encontrar trabas a la aplicación de las normas que intentan mejorar la situación de la mujer; los problemas comienzan en el seno del propio gobierno. Dentro de Afganistán son muchos los que critican la falta de

⁹⁰⁷ WU, *op. cit.* p. 4.

⁹⁰⁸ El embajador de la UE, Franz-Michael Mellbin, criticaba en marzo de 2014 el enjuiciamiento de los llamados *crímenes morales*, añadiendo que el gobierno de Hamid Karzai ha fallado a las mujeres afganas. "Lo que falta es una voz oficial suficientemente fuerte para contrarrestar las voces reaccionarias... su ausencia hace que sea muy difícil luchar por el progreso. Esperamos en vano una política fuerte desde el gobierno." (GRAHAM-HARRISON, *op. cit.*).

⁹⁰⁹ Coburn insiste en el hecho de que, incluso en Kabul, muchos casos son resueltos por tribunales informales (COBURN, *op. cit.* p. 11). En Afganistán conviven de hecho dos sistemas judiciales; el oficial y el tradicional (KUMAR SEN y SHARMA, *op. cit.* p. 1).

⁹¹⁰ DRUMBL, *loc. cit.* p. 103

⁹¹¹ Piénsese que, bajo el *Pashtunwali*, la transferencia de mujeres entre clanes constituye una de las formas preferidas de reparar ciertas disputas. Como puede imaginarse, para las mujeres así entregadas, se crea una situación de auténtico terror sexual, supuestamente encaminada a saldar responsabilidades ajenas. No es sino un ejemplo más de cómo quienes actúan como portavoces de una comunidad pueden llegar a imponer soluciones que perjudican gravemente a partes muy considerables del grupo al que representan.

⁹¹² DRUMBL, *loc. cit.* p. 105. En el mismo sentido, COBURN, *op. cit.* p. 12.

voluntad política para hacer efectivas unas medidas que son vistas con rechazo por muchos miembros del gobierno. Como muestra, la larga tramitación de Ley Para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, aprobada en 2009 por un decreto presidencial. Según su propia exposición de motivos, el decreto se basa en la *Sharia*, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Constitución afgana. De acuerdo con ello prohíbe una serie de costumbres profundamente arraigadas en la sociedad afgana más tradicional, tales como la compraventa de mujeres bajo forma de matrimonio, el matrimonio infantil, la violación de la propia esposa o la entrega de mujeres en matrimonio como forma de compensación de ofensas. Pero los progresos no han sido tan importantes como podría esperarse por las dificultades que la aplicación de esta norma ha encontrado. De hecho, costó más de cuatro años y muchas presiones internacionales que el parlamento ratificara esta norma, abriendo así la puerta a una aplicación judicial efectiva⁹¹³.

La escasa efectividad de este tipo de normas deriva, en parte, del escaso poder efectivo que la administración afgana tiene en amplias zonas del país, algo especialmente importante cuando se habla del poder judicial. Sólo en las ciudades más importantes, la justicia es impartida por tribunales formales integrados por jueces con formación jurídica. En la mayor parte del país, la justicia es impartida por tribunales informales, por jueces que únicamente conocen la *Sharia* o las tradiciones locales. Una mujer puede esperar cierta justicia en los tribunales formales que van extendiéndose por el país, pero tiene poco que esperar de estos tribunales informales. Aunque no es sólo un problema de falta de capacidad. El enemigo está dentro: hay personajes muy poderosos que están dispuestos a dinamitar cualquier avance en los derechos de las mujeres, aunque formalmente acepten una igualdad de derechos que consideran absolutamente inaceptable por antiislámica. Especialmente preocupante resulta el temor a que el intento de llegar a un final negociado con los talibán se salde con concesiones en el campo de los derechos de la mujer⁹¹⁴.

Para tratar de evitar concesiones excesivas en este proceso, diversos grupos defensores de los derechos de la mujer han luchado para que en cualquier negociación estén representadas las propias mujeres, tratando de evitar así que sus derechos acaben convirtiéndose en moneda de cambio en la mesa de negociación. Pese a las presiones realizadas al

⁹¹³ RUIZ AREVALO (2015-1), *op. cit.* p. 20.

⁹¹⁴ Algo que se ha negado reiteradamente desde el gobierno afgano y que la comunidad internacional no parece estar dispuesta a tolerar, pero que *flota* en el ambiente. Los estudios disponibles sugieren que la mayoría de los afganos ve con buenos ojos el proceso de paz. Según la encuesta publicada por la Fundación Asia en 2014, un 73% de los afganos opinan que ayudará a estabilizar el país; curiosamente, el porcentaje de los que piensan así es mayor entre los hombres (77%) que entre las mujeres (69%). También la simpatía hacia los insurgentes es mayor entre los hombres (35% manifiesta mucha o alguna simpatía hacia ellos), que entre las mujeres (30%). En 2012, un estudio similar acometido por ACSOR/D3 Systems mostraba resultados similares, pero proporcionaba datos adicionales interesantes en el campo de los derechos de las mujeres; aunque la mayoría de los encuestados mostraba su disconformidad con un acuerdo que limitara de manera general sus derechos, un alto porcentaje se mostraba receptivo a la posibilidad de aceptar algunas restricciones. En concreto, mientras prácticamente la mitad aceptaría que se obligara a las mujeres a ir acompañadas en sus desplazamientos en su zona de residencia, el porcentaje se elevaba al 75% al tratarse de desplazamientos fuera de su área habitual (RUIZ AREVALO (2014), *op. cit.* p. 354). Un análisis más reciente sobre este asunto en: AHMADI, B y PARKES, M. *Afghan Peace Process Tests Women Activists*. United States Institute of Peace. Tuesday, October 27, 2020. <https://www.usip.org/publications/2020/10/afghan-peace-process-tests-women-activists>

respecto, no está claro que las mujeres afganas vayan a jugar un papel sustancial y no meramente simbólico en unas hipotéticas conversaciones de paz⁹¹⁵. Es cierto que, en 2012, setenta de los miembros del Consejo Supremo para la Paz eran mujeres y era obligatorio que en los Consejos Provinciales hubiera al menos tres mujeres. Pero hay quienes sostienen que su presencia es meramente ornamental, sin que tengan capacidad real de influir en un proceso que se gestaría a sus espaldas. De hecho, las verdaderas conversaciones se han mantenido en secreto y, según todos los indicios, sin participación de ninguna mujer. A ello ayuda el hecho de que muchos ancianos y líderes comunales sean reticentes a tratar con mujeres y el que se les aconseje no viajar a zonas dominadas por la insurgencia por motivos de seguridad.

Una vez más, la inclusión de las mujeres puede responder a la necesidad de plegarse a las presiones internacionales, modificando para ello las apariencias y el discurso, pero manteniendo inalterado el fondo. En los últimos años, particularmente a partir de la Conferencia de Tokio de 2012, se ha dejado claro a Kabul que la continuidad de la ayuda económica está supeditada, entre otras cosas, a un compromiso claro en este campo. La definitiva aprobación de la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres parece obedecer a estas presiones. Pero, a pesar de ello, subsisten los temores a que, a la larga, los avances conseguidos en estos años puedan irse perdiendo. Son muchos y muy poderosos quienes los ven como concesiones inaceptables impuestas por Occidente y su posición puede verse reforzada ante cualquier intento de final negociado de la violencia⁹¹⁶.

Las elecciones presidenciales de 2014 han supuesto una cierta esperanza en este campo, ya que los dos candidatos más fuertes, Ghani (Finalmente vencedor y actual presidente) y Abdulá, se declararon durante la campaña defensores de los derechos de la mujer. Una vez elegido presidente, Ghani ha enviado mensajes que son vistos con optimismo por

⁹¹⁵ En alrededor del 80% de las mesas de paz convocadas desde 2005 no ha habido presencia femenina. "La continua exclusión de las mujeres de los esfuerzos de paz y la toma de decisiones del Afganistán no solo pondrá en peligro la realización de una paz verdadera y sostenible, sino que hará caso omiso de los derechos de las mujeres a definir su propio futuro". Ashish Damle, Oxfam's Country Director in Afghanistan (OXFAM (2020). *Nearly 80% of Afghanistan's peace tables exclude women*. 15 de septiembre 2020. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/nearly-80-afghanistans-peace-tables-exclude-women>).

⁹¹⁶ Como muestra del aparentemente tibio compromiso del gobierno afgano con los derechos de las mujeres, es significativa la reacción de Karzai cuando en marzo de 2012 el Consejo de Ulemas, un órgano consultivo compuesto de 150 líderes religiosos designados por el gobierno, emitió una declaración instando a la aplicación de una interpretación conservadora de la ley islámica en relación con las mujeres. Concretamente, el consejo pidió que la legislación afgana exigiera a las mujeres llevar el velo, les prohibiera que mezclarse con los hombres en los lugares de trabajo o en los centros de enseñanza y les impidiera viajar sin un acompañante masculino. Recomendaciones que, si se aplicaran, impedirían a las mujeres actuar en política y ejercer puestos en la administración. A pesar de que las observaciones formuladas por el Consejo de los Ulemas no son jurídicamente vinculantes, su decreto fue aprobado posteriormente por el Presidente Karzai. Dado que estos hechos se producían en un momento en que el gobierno afgano se esforzaba por abrir conversaciones con los talibán, es fácil ver en esta actitud un intento de mostrarse con ellos, aunque esta actitud parecía contradecir declaraciones previas en las que manifestaba que una de las líneas rojas que no cruzaría en las negociaciones con los insurgentes sería la del respeto a los derechos de la mujer recogidos en la Constitución. Así las cosas, no es de extrañar que según una encuesta realizada por la ONG *Action Aid* en 2011, el 72% de las mujeres afganas consideraba que sus vidas eran mejores entonces que una década antes. En campos como la sanidad y la educación, los cambios son innegables. Sin embargo, el 86% temía un retorno de las normas que en su día impusieron los Talibán, debido sobre todo a la falta de confianza en el compromiso de las autoridades afganas en este campo (ACTIONAID. *op. cit.* p. 5).

los defensores de los derechos de la mujer⁹¹⁷. Posteriormente, durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, Ghani creó un gran revuelo al aparecer en el escenario con su esposa, que tomó la palabra para dirigirse a la audiencia, recordando a muchos el gesto que protagonizó en su día la reina Soraya, esposa del Rey Amanulá, que se quitó el velo en público, provocando un escándalo de magnitud histórica. Esta actitud contrasta con la mantenida por Karzai, muy criticado por los defensores de los derechos de las mujeres por mantener a la primera dama, Zeenat Karzai, ginecóloga de profesión, fuera de la vista del público durante sus 13 años de presidencia⁹¹⁸.

En las conversaciones de paz mantenidas entre EEUU y los talibán en 2019/2020, una de las condiciones para el inicio de negociaciones intra-afghanas ha sido la aceptación de mujeres en la delegación gubernamental, algo que finalmente ha sido aceptado por el grupo insurgente.

7.3. Visibilización y empoderamiento

Hay un acuerdo generalizado en el sentido de que cualquier mejora en la situación real de las mujeres pasa por hacer posible que hagan oír su voz para que tengan la posibilidad de opinar, no sólo sobre su propio futuro, sino sobre el del país en su conjunto. Evitar que sean otros, sean los líderes tradicionales, sean sus *abogados* occidentales, quienes hablen por ellas. Dar voz a las mujeres permitiría conocer de verdad cuáles son sus problemas y cuáles son las vías que ellas mismas ven para solucionarlos, para evitar volver a construirles pozos que ni quieren, ni necesitan.⁹¹⁹ Superar esta situación y conseguir que las mujeres conquisten cierto protagonismo en la vida pública es el objetivo

⁹¹⁷ en la ceremonia de toma de posesión apareció acompañado por su mujer (Cristiana de origen libanés). La presencia de la primera dama en este acto público supone un contraste evidente con la actitud mantenida por Karzai, que nunca apareció en público acompañado de su mujer (RAFIQ, *op. cit.*).

⁹¹⁸ SPOZHMAI MAIWANDI. *Will New Afghan Government Roll Back Women's Rights?* Voice of America. 17 de Junio de 2014.

⁹¹⁹ Como ejemplo de la falta de visibilidad de las mujeres, resulta ilustrativo el ejemplo de la construcción de un pozo en una aldea afgana: "Se trata del caso de la aldea a la que no llega el agua potable y en la que alguien (Según quien lo cuente será un PRT u otro) decide canalizar el agua de la fuente que hay a varios kilómetros del pueblo, para evitar a las mujeres tener que dedicar horas, cada día, a acarrear agua a sus hogares. La sorpresa y la indignación surgen cuando, una vez finalizado el proyecto, éste es sabotado reiteradamente. El análisis es claro: Parece mentira que los insurgentes, en su afán por combatir todo lo que proceda de Occidente, sean capaces de privar a sus propias mujeres de beneficios como éste ¡Qué grado de fanatismo e insensibilidad! Pero la sorpresa se convierte en estupor cuando se llega al convencimiento de que son las propias mujeres las que sabotean las conducciones de agua ¿Locas?, ¿Fanáticas? No, simplemente mujeres que tratan de no perder la única oportunidad que tienen de abandonar sus casas, darse un paseo y charlar con sus amigas. Alguien había tratado de solucionar sus problemas, sin preguntarles cuáles eran." (RUIZ ARÉVALO (2015-1), *op. cit.* pp 2-3). La tragedia a la que conduce el silenciamiento de las mujeres afganas queda patente al hablar de violencia de género. Pese a que las estadísticas, como se ha tenido ocasión de ver, señalan que este problema afecta al 80% de las mujeres afganas, cuando se pregunta en las comunidades sobre ello, la respuesta es siempre la misma: en Afganistán no se pega a las mujeres, ese es un problema que se han inventado los occidentales (WU, *op. cit.* p. 5).

declarado de la comunidad internacional⁹²⁰ y de numerosos grupos sociales dentro del propio Afganistán⁹²¹.

7.3.1. Iniciativas internacionales

En la comunidad internacional se han impulsado cambios positivos desde varias perspectivas, empezando por los cambios legislativos introducidos a raíz de los acuerdos de Bon. Sin embargo, ha habido oportunidad de comprobar la escasa operatividad que en ocasiones tienen estos cambios normativos. Para conseguir avances reales en la igualdad de género, es necesario complementar estos cambios con acciones encaminadas a modificar las actitudes tanto de los afganos, como de las afganas, trabajando principalmente en los ámbitos de la educación, la religión y la seguridad.

1) La educación, tanto de ellos como de ellas, es la primera herramienta. En este aspecto, es importante resaltar que, dado que la educación de los niños y niñas hasta los siete años es responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, la educación de las futuras madres es un factor de cambio fundamental. El hecho de que las nuevas generaciones de afganos estén siendo educadas, en un porcentaje cada vez mayor, por madres que han asistido a la escuela, es un dato que no cabe desdeñar. Cabe pensar que un mayor nivel de estudios en los varones, puede conducir a una mentalidad más abierta y respetuosa con las mujeres. También son importantes los esfuerzos por modificar los programas de enseñanza, dedicando cada vez mayor tiempo a materias no religiosas. No cabe duda que todos estos cambios son importantes, pero lentos e insuficientes.

2) Ante la necesidad de encontrar fórmulas que aceleren este proceso de cambio, la comunidad internacional, en parte influenciada por los actores locales, ha optado por utilizar la religión como instrumento para impulsar políticas de respeto a los derechos de las mujeres. Mediante alusiones a los derechos que el Corán reconoce a las mujeres, se pretende influir en las actitudes de los hombres y a los sectores más conservadores de la sociedad afgana, modificando la masculinidad afgana a través del Islam⁹²². El problema al que se enfrenta esta estrategia es que las comunidades sospechan que las organizacio-

⁹²⁰ La Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID) invertirá más de 200 millones de dólares en cinco años para apoyar a las mujeres afganas comprometidas con la defensa de los derechos de la mujer (SPOZHMAI MAIWANDI. *Will New Afghan Government Roll Back Women's Rights?* Voice of America. 17 de Junio de 2014).

⁹²¹ Desde la caída de los Talibán, se ha producido un renacimiento de la sociedad civil, liderado por un número creciente de afganos con estudios, muchos de los cuales regresaron a Afganistán desde el exilio. Con ellos se ha producido una proliferación de organizaciones y grupos centrados en diversos temas, como los derechos de la mujer, la justicia, la libertad de expresión o el medio ambiente. La comunidad internacional ha tratado de fomentar este tipo de grupos, potenciando su papel de control sobre el gobierno y de consolidación de la democracia. A pesar de ello, no han sido capaces todavía de desplazar, ni siquiera mínimamente, la influencia de la estructura de poder informal de los grupos étnicos y tribales o de los clanes, estructura que sigue ejerciendo una gran influencia en todos los niveles (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p 155).

⁹²² Strzelecka hace un interesante análisis sobre el grado en el que las interpretaciones patriarcales del Corán respaldan no a su texto, sino a la interpretación interesada que se hace del mismo (STRZELECKA, *loc. cit.* pp. 285 y ss).

nes humanitarias que trabajan en temas de género son parte de un intento occidental para socavar la cultura y las costumbres locales⁹²³.

3) En el ámbito de la seguridad y militar, las fuerzas de ISAF han ido concienciándose paulatinamente de la necesidad de interactuar con la población civil, de dar voz a los afganos a todos los niveles, para que sean ellos los que asuman el liderazgo en todos los campos. Este proceso se ha materializado en tres etapas. En un primer momento, esta necesidad se tradujo en un contacto mayor con los líderes tribales y comunales, para conocer de primera mano sus opiniones y necesidades. En una segunda fase, quedó patente la necesidad de llegar también a las mujeres, de hablar directamente con ellas para conocer sus necesidades específicas y su punto de vista en todos los asuntos que les conciernen. Esta necesidad de interacción se vio complicada, además de por las barreras lingüísticas, por las dificultades que plantean en Afganistán las comunicaciones entre personas de distinto sexo. Es por ello que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por incrementar el número de mujeres en todos los contingentes y por incluir al menos una mujer en todas las actividades que puedan implicar la necesidad de relacionarse con la población civil, tratando de evitar que los contactos con los locales se limiten a los varones. Fruto de esta necesidad fue la aparición de los denominados *Female Engage Teams* (FET), equipos formados por personal femenino especialmente preparado para establecer contacto con la población local femenina⁹²⁴.

Una vez que las fuerzas de ISAF han abandonado el país y la presencia militar internacional ha quedado limitada a una fuerza de dimensiones muy reducidas, centrada en la formación y el asesoramiento, no en el combate directo contra los insurgentes, surgen en muchos ámbitos dudas sobre un posible cambio de actitud de las autoridades afganas en lo que respecta a los derechos de la mujer. La cuestión es si, desaparecida la presión en este campo derivada de la presencia de las fuerzas internacionales, pudiera llevar al gobierno de Kabul a *suavizar* su postura en lo que respecta a la mujer, para facilitar así

⁹²³ WU, *op. cit.* p. 9. Faiz destaca el dilema al que se enfrentan los *ulemas* afganos, que se sienten su papel amenazado por los cambios legislativos en marcha y miran con desconfianza al gobierno de Kabul, al que ven como una amenaza para su independencia y relevancia (FAIZ. *op. cit.* pp. 10 y ss).

⁹²⁴ Los esfuerzos realizados por la OTAN en este sentido quedan recogidos en: AZARBAIJANI- MOGHADDAM. *Seeking out their Afghan sisters. Female Engagement Teams in Afghanistan*. CHR Michelsen Institute. 2014. <https://www.cmi.no/publications/5096-seeking-out-their-afghan-sisters>

un acuerdo con los talibán. La tibieza demostrada por la administración Karzai en el pasado abona estos temores⁹²⁵.

7.3.2. Iniciativas locales. La religión como arma a favor de la mujer.

El Ministro Interino de Asuntos Religiosos y del *Hajj*, Mohammad Sediq Chakari, hacía en 2009 una interesante reflexión: "Sólo a través de la participación de la comunidad religiosa seremos capaces de luchar contra la ideología extremista. La comunidad internacional ha ignorado hasta ahora al clero."⁹²⁶ Si es fundamental desvincular las restricciones a los derechos de la mujer de la religión, es imprescindible contar para ello con el apoyo de los clérigos⁹²⁷.

Hay que tener en cuenta que, en Afganistán, no existe un programa de formación oficial para los mulás, que no tienen por qué tener ninguna formación específica y son elegidos por sus convecinos principalmente por su santidad o por su pertenencia a determinada familia. La mayoría de las mezquitas ni siquiera está registrada y tampoco existe una

⁹²⁵ No cabe duda de que la tentación es fuerte y de que para muchos altos cargos de la administración afgana, sacrificar los derechos de la mujer para conseguir una paz negociada con los talibán no supondría traicionar sus propias convicciones. Sin embargo, hay datos que permiten cierto grado de optimismo al respecto. En primer lugar, el aparentemente sincero compromiso del presidente Ghani, unido a los cada vez más fuertes movimientos en favor de la igualdad; en segundo lugar, la presión internacional. Aunque las fuerzas de ISAF hayan abandonado el país, la comunidad internacional ha comprometido importantes cantidades en forma de ayuda económica para los próximos años; ayuda que está condicionada, entre otras cosas, al respeto a los Derechos Humanos en general, y a los de las mujeres en particular. En Afganistán nadie olvida lo que suele denominarse el *Síndrome Nayibulá*, recordando que no fue la retirada de las fuerzas soviéticas lo que hizo caer al gobierno comunista de Kabul, sino el cese de la ayuda económica proveniente de Moscú. Para abonar esta línea de optimismo, en junio de 2015 la prensa nos sorprendía con una noticia impensable en el pasado reciente: los talibán se habrían reunido en Oslo, en el marco de las negociaciones de paz, con una delegación de mujeres afganas. En lo que es una clara superación del *ventrilocuismo* que se ha venido denunciando, los talibán se han visto forzados a dar voz a las mujeres afganas a la hora de hablar de sus derechos. Según Kristian Harpviken, director del *Peace Research Institute* de Oslo, "Un diálogo sobre derechos de las mujeres sólo podría haber sido posible después de un ajuste en las posiciones de los talibán, que probablemente se han dado cuenta de que los cambios en la participación de las mujeres desde 2001 sólo podrían revertirse con costes humanos y políticos muy altos." (MENESES, R. *Mujeres afganas mantienen una reunión histórica con los talibán*. El Mundo.es. 11 de junio de 2015. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/06/11/55788464ca4741bb4d8b45d8.html>). En el marco de las conversaciones mantenidas entre EEUU y los talibán en 2019, cuando finalmente se logró que recibieran a una delegación afgana, ésta incluía mujeres, pese a las reticencias iniciales (MASHAL, M. *Afghan Talks With Taliban Reflect a Changed Nation*. The New York Times, 7 de julio de 2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/07/world/asia/afghanistan-peace-talks-taliban.html>).

⁹²⁶ COLEMAN, I. y SULTAN M. *Afghan Mullahs key to American succes*. Huffington Post, 17 Julio 2009. https://www.huffpost.com/entry/afghan-mullahs-key-to-ame_n_216303?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAADedVJAhlj3XGxesi-MQXbQzsaL4ZoJePFUBgOzpid_oz5ECniBOZe2W2NV24KXNiyQCzmMc3FrQBou-vbXXDWhug-HFb5BqhSf49-gN99xJSp9cGTcvW6YyahHxwgsWQS83i8bn9cyUPWWzfr1QXRZLMM6qmP-HUYLffn-QRAdnbG

⁹²⁷ Tanto Abdulá Abdulá como Ashraf Ghani, los dos candidatos que compitieron por la presidencia en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, se comprometieron durante su campaña a proteger los derechos de las mujeres. En sus discursos de campaña, Abdulá dijo que iba a hacer cumplir las leyes que protegen los derechos de las mujeres y destacó el "papel de los líderes religiosos en la eliminación de las ideas negativas que existen en la sociedad con respecto a las mujeres." (SPOZHMAI MAI-WANDI, *op. cit.*).

jerarquía religiosa que pueda modular los mensajes que desde ellas se emiten⁹²⁸. En los últimos años, el gobierno afgano ha tratado de *funcionarizar* a los clérigos, para sí poder controlar sus mensajes y evitar que las mezquitas se conviertan en foco de la insurgencia y el islamismo radical⁹²⁹. Además, no puede pasarse por alto que la autonomía de los mulás es muy relativa. Como recuerda Wu, "La gente sigue al mulá y el mulá sigue a la gente": Aunque el clérigo posee la autoridad religiosa, también está bajo la presión de sus feligreses, en especial aquellos con influencia económica y política⁹³⁰. Pero, pese a ello, dado el peso que la opinión de los clérigos tiene entre sus convecinos, es imprescindible contar con ellos para modificar las actitudes de los varones afganos hacia las mujeres⁹³¹. Ante esta necesidad, se han producido iniciativas destacables, de las cuales se van a exponer cuatro, que por su interés y relevancia resultan de interés.

La iniciativa más sorprendente en este campo la han protagonizado una serie de organizaciones de mujeres afganas, que han optado por discutir estos problemas directamente con los clérigos, tratando de ganar su apoyo. Tradicionalmente, los grupos que luchan por los derechos de la mujer en Afganistán han evitado relacionarse con los mulás, por considerarlos demasiado conservadores, no demasiado inclinados a apoyar este tipo de reivindicaciones y poco dados al diálogo. Sin embargo, estas reticencias chocaban con la evidencia de que, a nivel local, los mulás tienen una gran importancia a la hora de orientar las decisiones en asuntos que afectan a la comunidad. Cualquier cambio que quisiera introducirse en actitudes discriminatorias hacia las mujeres, debería pasar por el filtro de estos líderes religiosos. Sólo así este tipo de cambios podría considerarse como algo aceptable para la comunidad, no como una norma impuesta desde fuera. A pesar de las reticencias que esta iniciativa planteaba, poco a poco ha ido extendiéndose como modo de incrementar la eficacia de los proyectos de ayuda al desarrollo y de utilizarlos para mejorar las condiciones de las mujeres⁹³².

El segundo caso que muestra que a través del diálogo van modificándose las actitudes lo constituye el *Proyecto Estado de Derecho* de la agencia de cooperación de EEUU (USAID). Uno de los objetivos del proyecto era facilitar el diálogo entre eruditos islámicos conservadores y progresistas e identificar las normas y los principios utilizados

⁹²⁸ Entre los chiitas la situación es algo diferente ya que, entre ellos, sí que existe una jerarquía religiosa y el papel y formación de los clérigos están más normalizados.

⁹²⁹ Conversaciones del autor con el Viceministro de Asuntos Religiosos y del Hajj en 2006. En el mismo sentido, COLEMAN Y SULTAN, *op. cit.*

⁹³⁰ WU, *op. cit.* p. 12.

⁹³¹ KAKAR, P. L. *Peace Brief: Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights*, United States Institute of Peace (USIP) Washington. Junio, 2014. pp. 3 y ss. <https://www.usip.org/publications/2014/06/engaging-afghan-religious-leaders-womens-rights>

⁹³² La práctica habitual ha consistido en aproximarse primero a líderes locales u organizaciones de tipo religioso conocidos por su postura más bien proclive a las políticas de igualdad para, a través de ellos, acabar contactando con los propios mulás. Dialogar con los líderes religiosos sobre derechos de la mujer no siempre es fácil y en ocasiones conduce a un fracaso absoluto. Pero en muchos casos, un dialogo abierto y paciente conduce a avances significativos; sobre todo por la mayor aceptación de cualquier iniciativa encaminada a reconocer derechos a las mujeres si va avalada por el visto bueno de los líderes religiosos. El simple hecho de que éstos acepten como interlocutoras a las mujeres y acepten discutir con ellas sobre sus derechos supone un avance innegable en el esfuerzo por permitir que las mujeres afganas tengan voz propia.

en la justicia informal incompatibles con una interpretación del Corán sensible al género. Como parte de este proceso, el proyecto estableció un grupo de consulta de 45 personas (académicos, jueces, expertos en la *Sharia*, activistas afganas y mulás) con el objetivo de inclinar a los eruditos más conservadores hacia posturas más respetuosas hacia los derechos de la mujer⁹³³.

Conseguir que los clérigos más conservadores acepten debatir con mujeres, incluso con activistas feministas, supone un salto cualitativo cuyos resultados efectivos están todavía por valorar. Pero no son sólo los clérigos quienes han permanecido sordos ante las voces de las mujeres. Debe hacerse un esfuerzo similar en la administración, en las *shuras* e incluso en la comunidad internacional, que no siempre ha sido capaz de escuchar a las afganas.

La tercera iniciativa destacable en este campo ha venido de la mano del Plan Nacional de Solidaridad⁹³⁴. En la formulación de los proyectos de ayuda al desarrollo financiados por este plan, se ha primado la intervención de las comunidades en la definición de sus necesidades, dando para ello voz a las mujeres. A partir de esa iniciativa se ha generalizado la organización de *shuras* femeninas, en las que las mujeres se reúnen para discutir las necesidades de su comunidad y decidir sobre cómo invertir los fondos disponibles. El carácter oficial de estas reuniones y de sus propuestas ha hecho que los varones de estas comunidades hayan tenido que familiarizarse con el hecho de que sus mujeres tienen algo que decir en la esfera pública⁹³⁵.

En cuarto y último lugar, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (*United Nations Population Fund*) tiene una larga asociación con el Ministerio del *Hajj* y Asuntos Religiosos dirigida a sensibilizar a los líderes religiosos contra la violencia de género. El proyecto *Familia feliz, Comunidad saludable* es una iniciativa conjunta entre el Fondo, la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional, el Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Ministerio de Asuntos Religiosos y del *Hajj*. Funciona desde 2007 en varios distritos cerca de Kabul, ejecutado por la administración afgana, y tiene como objetivo sensibilizar a la comunidad sobre los derechos de las mujeres a través de la forma-

⁹³³ Uno de los indicadores de éxito más prometedor fue que los mulás más conservadores, inicialmente abandonaban la *salan* cuando una erudita islámica tomaba la palabra, cosa que dejaron de hacer después de varias reuniones, terminando por aceptar la capacidad y el derecho de las mujeres a discutir de asuntos religiosos (WU, *op. cit.* p. 9).

⁹³⁴ *National Solidarity Programme* (NSP). Programa liderado por el Ministerio de Desarrollo Rural, financiado por el *Afganistán Reconstruction Trust Fund*, un fondo multilateral operado por el Banco Mundial que incluye en su comité ejecutivo al *Asian Development Bank*, al *Islamic Development Bank*, la ONU (UNDP) y el Ministerio de Economía Afgano (RUIZ ARÉVALO (2014), *op. cit.* p. 298).

⁹³⁵ AZARBAIJANI-MOGHADDAM, 2011 *A Study of Gender Equity through the National Solidarity Programme's Community Development Councils*. Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR). Kabul 2011. p. 9 y ss. <https://landwise.resourceequity.org/record/1873>.

ción de los mulás, los miembros de la *Shura* y otros líderes religiosos, que actúan como educadores comunitarios⁹³⁶.

La situación de la mujer en Afganistán sigue siendo objeto de encendidos debates, centrados sobre todo en dos grandes temas: cuáles han sido los avances reales que se han producido en su situación y hasta qué punto, defender los derechos de la mujer en Afganistán, o en un país musulmán en general, no supone un intento de imponer nuestro modelo cultural a sociedades que no lo comparten. Por una parte, algunos dudan de que alguien esté legitimado para imponer cambios culturales a sociedades que se rigen por valores distintos a los nuestros. Otros ponen en duda el compromiso de la comunidad internacional en este campo, considerando demasiado tibia su postura a la hora de exigir avances concretos al gobierno afgano. Para unos se hace demasiado; para otros demasiado poco. Una vez más, la respuesta a este dilema puede estar en las propias mujeres. Son ellas quienes deben valorar si los cambios que se impulsan desde el exterior constituyen una injerencia en su cultura o una defensa de su dignidad.

7.4. La necesidad de respeto al otro ¿A su cultura o a sus derechos?

7.4.1. El debate sobre el derecho de injerencia

La situación de las mujeres en Afganistán plantea un serio dilema moral a todos los agentes externos implicados de alguna manera en su estabilización. Por una parte, se tiene claro que el objetivo no es occidentalizar Afganistán. No se trata de imponer valores ajenos a su cultura o un sistema político que los propios afganos consideren extraño. Pero no parecería aceptable que el balance final de la intervención internacional no implicara avances significativos en el respeto a los Derechos Humanos de los afganos y particularmente de las afganas. Entre los integrantes de la coalición internacional empeñada en la estabilización de Afganistán, hay un cierto consenso tácito a la hora de considerar a las mujeres afganas, en general, como aliadas naturales, dado que uno de los objetivos declarados de la intervención internacional es liberarlas del yugo al que estaban sometidas. Para ello, se ha incentivado el surgimiento de redes de mujeres *ilustradas*, comprometidas con la modernización del país y de las que se espera que con su trabajo minen el apoyo social de los insurgentes. La falta de salvaguarda internacional podría dejarlas a merced de sus enemigos⁹³⁷.

Sin embargo, existen reticencias respecto a las verdaderas intenciones de la intervención internacional en Afganistán y, en general, de cualquier intervención occidental⁹³⁸.

⁹³⁶ La retórica y el enfoque utilizado transmite mensajes dirigidos a convencer a su audiencia de que ciertas actitudes y comportamientos son recibidos como *normales* (típico o deseable) por los miembros relevantes de la comunidad. "las mujeres son dignas de respeto" o "golpear a una mujer, no prueba tu autoridad sobre ella". Aunque es difícil evaluar la eficacia del proyecto, supone un esfuerzo más por involucrar a los clérigos en la lucha por mejorar la situación de las mujeres en Afganistán (UNFPA. http://countryoffice.unfpa.org/afghanistan/2015/02/19/11525/engaging_religious_leaders_to_address_gender_based_violence/).

⁹³⁷ Aplicando la misma lógica seguida por los franceses en Argelia y resumida por Fanon: "Para destruir la capacidad de asistencia (de la insurgencia) tenemos que conquistar primero a las mujeres, tenemos que ir a buscarlas bajo el velo tras el que se esconden, en las casas en las que los hombres las mantienen fuera de la vista" Citado por KINSELLA, *op. cit.* p. 7-8.

⁹³⁸ Roldán Barbero alerta de que las verdaderas intenciones de los actores internacionales que promueven procesos democráticos permanecen ocultas (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *loc. cit.* pp. 195).

Portilla argumenta que en éste, como en otros casos, lo que denomina intervención militar-penal se hace en nombre de los Derechos Humanos, pero con fines de desposesión. Citando a Zolo, pone sobre la mesa la sospecha de que detrás del proyecto cosmopolita implícito en la doctrina y la política occidentales sobre los Derechos Humanos se esconden fines intervencionistas. Sospecha que estas intenciones se extienden también a las intervenciones humanitarias y a la creación de organismos internacionales dotados de poder jurisdiccional en lo relativo a las violaciones de los Derechos Humanos. En su opinión, en nombre de los Derechos Humanos, se está aplicando una suerte de fundamentalismo de los Derechos Humanos que ha llevado a la imposición del modelo occidental de valores⁹³⁹.

No entra dentro del objeto de este trabajo la discusión sobre las razones que llevaron a EEUU y a la comunidad internacional a intervenir en Afganistán, pero es necesario recordar que esta intervención internacional no se planteó como una intervención humanitaria, sino como respuesta al apoyo del régimen talibán a los terroristas que realizaron los atentados del 11-M. Las apelaciones a las violaciones de derechos que sufrían los afganos, y más concretamente las afganas, sirvieron para reforzar la legitimidad de la intervención militar, pero no constituían la justificación última de la misma. Pero es cierto que Portilla plantea un problema real, el del fundamentalismo de los Derechos Humanos, abogando por una postura menos agresiva de Occidente a la hora de imponer sus valores en otros entornos culturales⁹⁴⁰.

Pero, aunque no se planteara inicialmente como una intervención de carácter humanitario, tampoco sería de recibo que la herencia de la intervención internacional en Afganistán fuera un régimen que ni representara, ni respetara a sus ciudadanos o en el que la situación de las mujeres no fuera muy diferente a la que sufrieron durante el período talibán. Semejante resultado significaría una traición a los ciudadanos afganos y una burla a las propias opiniones públicas.

El problema reside en identificar el punto en el que puede hacerse compatible el respeto a la identidad cultural afgana, con el respeto a lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)⁹⁴¹. El dilema que se plantea aquí, ni es nuevo, ni exclusivo de Afganistán y, en última instancia, hace referencia a la validez universal de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, puesta en duda por quienes, desde el relativismo cultural, niegan esta validez universal y sostienen que el alcance de los derechos de las personas depende del entorno cultural en que habitan.

⁹³⁹ PORTILLA CONTRERAS, G. ‘Sobre la Compatibilidad entre la Universalidad de los Derechos Fundamentales y el Derecho Penal Intercultural’. *Diversidad cultural, género y derecho*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2014, pp. 191 y ss.

⁹⁴⁰ El informe del Consejo de Derechos Humanos titulado *Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer* se abordan los paradigmas basados en la cultura que sirven para justificar la violencia contra la mujer (DIEZ PERALTA (2013), *loc. cit.* p. 160).

⁹⁴¹ Se prefiere hacer alusión al DIDH y no simplemente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos ya que el DIDH supone una superación de ésta. Desde la aprobación de la declaración Universal, el DIDH ha evolucionado principalmente en dos direcciones: en la regulación de los derechos de grupos mercedores de especial protección por su vulnerabilidad (Como es el caso de mujeres o niños) y en la regulación de determinadas violaciones de los Derechos Humanos (Como la tortura).

En un interesante artículo publicado por la Universidad de Cleveland⁹⁴², Obiajulu plantea una interesante discusión sobre la resolución de la ONU contra la mutilación genital femenina⁹⁴³. En su opinión, la prohibición de la ablación basada en criterios de defensa de los Derechos Humanos, descansa en una concepción de estos derechos puramente occidental, no necesariamente válida en muchas zonas de África o Asia⁹⁴⁴. Según su opinión, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos obedece a una cultura individualista, en la que los derechos de la persona están por encima de los del grupo, mientras que en amplias zonas de África y Asia, ocurre al contrario, por la importancia que el grupo tiene frente al individuo. Como ya se ha visto, éste es el caso de Afganistán. En opinión del autor, una concepción de los Derechos Humanos *más africana*, en la que los derechos del grupo prevalecieran sobre los del individuo, llevaría a una definición diferente de estos derechos y, posiblemente, a la no prohibición de la ablación. Esto es así porque la postura imperante hace prevalecer el derecho de elección de las mujeres, sobre el valor de la cohesión del grupo, supuestamente potenciado por esta práctica ancestral. Si la ablación es defendida y practicada en estas sociedades es porque se da prioridad a su papel cohesionador sobre el derecho a elegir de las afectadas⁹⁴⁵. Según este enfoque, la prohibición de la mutilación genital femenina es una imposición occidental, basada en una concepción de los Derechos Humanos ajena a la cultura en la que intenta imponerse. Este planteamiento, chocante, no es sino un ejemplo más de cómo la normativa internacional en materia de Declaración Universal de los Derechos Humanos es vista por muchos como la *normativa occidental* de tales derechos. A la misma idea obedece el hecho de que la Conferencia Islámica haya aprobado su propia Declaración de Derechos del Hombre, adaptada a la *Sharia*⁹⁴⁶.

⁹⁴² NNAMUCHI, O. "Circumcision or Mutilation. Voluntary or Forced Excision. Extricating the Ethical and Legal Issues in Female Genital Ritual". En: *Journal of Law & Health*, n° 85. Cleveland. 2012. <https://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1056&context=jlh>.

⁹⁴³ Resolución A/RES/67/146 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 2012. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/67/146>

⁹⁴⁴ En 1981, en Nairobi, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana aprobó la carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, conocida como Carta de Banjul. Una característica importante de la Carta Africana es que, como ya se deja entrever en su mismo título, dedica una especial atención a los derechos de los pueblos, a los derechos colectivos, importancia que no reciben en ningún otro documento internacional de Derechos Humanos. Esto encaja con las peculiaridades culturales del África tradicional, donde tiene primacía el grupo sobre la persona, la comunidad sobre el individuo; sólo en la comunidad el individuo cobra un pleno sentido. En África se produce un enfoque global y comunitario a los Derechos Humanos, donde los derechos son inseparables de la idea de deberes respecto a la comunidad en la que uno está inserto (GÓMEZ ISA, F. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa, 2006. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>).

⁹⁴⁵ Adicionalmente, el autor discute los efectos perniciosos de la ablación sobre la salud de la mujer y sobre su capacidad para experimentar placer, aspectos que no interesan en este trabajo.

⁹⁴⁶ La Declaración de los Derechos Humanos en el Islam, también conocida como Declaración de El Cairo (1990), es una declaración aprobada por la Organización de la Conferencia Islámica que proporciona una visión general de la perspectiva musulmana sobre los Derechos Humanos y fija la *Sharia* como su fuente principal. Generalmente, esta declaración se considera como homóloga y respuesta a la Declaración Universal de los Derechos Humanos redactada por Naciones Unidas en 1948. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50acb1c2>. Para un análisis de los modelos americano, africano y asiático de protección de los derechos de la mujer ver ROBLES CARRILLO, 2013, *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO (Coord). Universidad de Granada. pp. 207 y ss. <https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/18enfoqueintegraldelasperspectivasdegenero/>

7.4.2. El *burka*: un ejemplo paradigmático.

En Afganistán, el *burka* plantea un dilema similar⁹⁴⁷. Esta prenda tradicional se ha convertido en Occidente en el paradigma de la opresión que padecen las mujeres afganas. En el contexto de la estricta imposición del *burka* que impusieron los talibán, donde la más mínima desviación en el vestir era a menudo castigada con violencia pública, tal simbolismo es fácil de entender. Es precisamente por ello que en Occidente produjo cierta estupefacción el hecho de que, tras la caída de los talibán, las afganas no se lanzaran en masa a despojarse de semejante prenda. Todavía hoy, su uso está ampliamente extendido, sobre todo en las zonas rurales, pero también en las urbanas⁹⁴⁸. La controversia en torno al *burka* permite ver otro ejemplo del *ventrilocuismo* al que se enfrentan las mujeres afganas, cuyas opiniones y sentimientos son manifestados habitualmente por otros, en este caso occidentales, que defienden los derechos de las mujeres afganas sin, en muchos casos, sentir la necesidad de contar con su opinión⁹⁴⁹.

Una primera explicación a esta situación hay que encontrarla en el hecho de que el *burka* no es un invento de los talibán. Ello lo único que hicieron fue convertir en norma legal una imposición social ya existente. Desaparecidos los talibán, la tradición sigue viva y las mujeres siguen viéndose forzadas a utilizarlo. Por otra parte, pretender que la mayoría de las afganas viste esta prenda contra su voluntad es una suposición que posiblemente dista mucho de la realidad. Como pone de manifiesto la antropóloga Abu-Lughod⁹⁵⁰, cuando se habla de libertad no hay que pasar por alto que los seres humanos somos seres sociales, crecidos en un determinado contexto social e histórico y pertenecientes a comunidades particulares que dan forma a nuestros deseos y nuestra forma de entender el mundo. Es este marco, dentro del cual se relativiza el alcance de la libertad humana, el que explica esta sumisión de las afganas a normas para nosotros inexplicables. En su caso, una educación basada en el valor sagrado del decoro y en el que el hogar es el santuario de la virtud femenina, el *burka* se convierte en una especie de prolongación del hogar, una burbuja en la que la mujer se siente segura, como si no hubiera

⁹⁴⁷ El problema que refleja el *burka* no es nuevo, ni exclusivo de Afganistán. Para los colonialistas franceses y británicos el velo se convirtió en símbolo global de la degradación de la mujer y el atraso del Islam. Fue en este contexto histórico en el que se acuñó el término *feminismo colonial*, para describir el feminismo "usado contra otras culturas al servicio del colonialismo". En Egipto, Lord Cromer encabezó una cruzada contra el velo, alegando que el velo restringía el desarrollo mental y moral de las mujeres. No debe extrañarnos que, como reacción, el velo se haya convertido para muchas musulmanas en un elemento de reivindicación nacional o cultural frente a Occidente (AYOTTE, K. J. y HUSAIN, M. E. 'Securing Afghan Women: Neocolonialism, Epistemic Violence, and the Rhetoric of the Veil'. *Feminist Formations*, Volume 17, Number 3, Fall 2005. Indiana University Press. p. 118. <https://www.jstor.org/stable/4317160?seq=1>).

⁹⁴⁸ La portada del *Times* del 3 de diciembre 2001, titulada "Levantando el velo", mostraba la imagen de una mujer con un sencillo pañuelo en la cabeza. En las mismas fechas, un artículo del *Newsweek* reconocía que muchas mujeres afganas todavía llevaban el *burka* después de la caída de los talibán, pero sugería que estaban esperando a comprobar si las fuerzas de la Alianza del Norte iban "en serio en la liberación de la mujer".

⁹⁴⁹ Tal es el caso citado por Ayotte de la periodista Vicki Mabrey, que en un programa de la CBS declaraba que "para las mujeres de Afganistán, el velo, el *burka*, se ha convertido en el símbolo del poder de los talibán" Para llegar a tal conclusión, probablemente no había sentido la necesidad de contar con la opinión de las propias afganas (AYOTTE y HUSAIN. *loc. cit.* p. 117).

⁹⁵⁰ ABU-LUGHOD, L. 'Do muslim women really need saving?' En: *American Anthropologist*. Vol. 104. Nº 3. Washington. Septiembre. 2002, p. 786. <https://www.jstor.org/stable/3567256?seq=1>

abandonado sus muros protectores. Aunque nadie fuerce a ello, son muchas las mujeres que, condicionadas por su educación, se sienten más a gusto utilizándolo en sus desplazamientos. Es costumbre habitual en Occidente demonizar o burlarse del *burka* en sí, en lugar de preguntarse por la razón de su utilización. Realmente se rechaza cualquier posibilidad de que las mujeres opten libre y racionalmente por usar esta prenda. Denunciar el *burka* sin más, tildándolo de imposición medieval, puede suponer una manera implícita de presumir falta de entendimiento en las mujeres que aceptan vestirlo⁹⁵¹.

7.4.3. El dilema de los Derechos Humanos: Universalismo *versus* relativismo

Ante esta situación, Abu-Lughod propone la siguiente pregunta: ¿Queríamos liberar a las afganas de los talibán para que fueran como nosotras o para que fueran como ellas quisieran? El *burka* es sólo un ejemplo que pone de manifiesto el verdadero problema: cómo enfrentarnos a realidades culturales ajenas a la nuestra y hasta qué punto se está dispuestos a aceptar valores morales diferentes a los nuestros.

Una respuesta basada en el relativismo cultural concluiría que ante situaciones como éstas sólo cabe tratar de entender al otro, sin que quepa juzgar o interferir. El relativismo cultural es una doctrina, fuertemente sustentada en el concepto de autodeterminación, que sostiene que las particularidades culturales no pueden ser criticadas por personas ajenas al grupo que las mantiene y mucho menos erradicadas para ser sustituidas por otras. Las posturas ante este asunto pueden enmarcarse entre dos posiciones extremas que pueden denominarse relativismo cultural radical y universalismo radical. Para el primero, la cultura es la única fuente de la validez de cualquier norma, sea legal o moral. En el extremo opuesto, para el segundo la cultura es irrelevante para la validez de las normas que definen los derechos fundamentales de la persona, que son universalmente válidas. Se trata de dos posturas extremas que muy pocos sostienen; tiene más sentido hablar de posiciones intermedias que defienden un relativismo cultural más o menos fuerte o débil. Para unos, la cultura es la fuente principal de derechos, prácticas sociales, valores y normas morales, pero la universalidad de la naturaleza humana sirve como freno a los excesos potenciales de este relativismo. Para otros, la cultura puede ser una fuente importante de legitimación, de forma que la relatividad de la naturaleza humana sirve como freno a los posibles excesos de universalismo, reconociendo unos Derechos Humanos universales, pero permitiendo excepciones locales limitadas.

Estas posturas tratan de evitar una vuelta al imperialismo moral que implica el universalismo radical, que pocos defienden actualmente, pero reconocen al mismo tiempo la existencia de unos mínimos morales exigibles en cualquier contexto cultural, distinguiendo entre valores occidentales y valores originados históricamente en Occidente, pero de validez universal. Suponen un avance respecto a posturas del pasado, basadas en el etnocentrismo y el racismo y que condujeron a lo que se podría denominar imperialismo cultural, pero plantea algunos problemas cuando entra en colisión con los De-

⁹⁵¹ AYOTTE *et al*, *op. cit.* p.109. Arat-Koc llama la atención sobre el interés que entre el feminismo occidental despiertan prácticas *exóticas* relativas al tratamiento que recibe el cuerpo femenino en otras culturas, mientras que parecen ignorarse otras violaciones a sus derechos sociales, políticos o humanos (ARAT-KOC, S. "Imperial Wars or Benevolent Interventions? Reflections on Global Feminism Post September 11th". En: *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*. Vol. 26, N 2. 2002. <https://journals.msvu.ca/index.php/atlantis/article/view/1417/1259>). La relevancia dada a la cuestión del *burka* es representativa de esta actitud.

rechos Humanos. Sin necesidad de recurrir al imperativo categórico de Kant, si los Derechos Humanos son, literalmente, los derechos que cada uno tiene simplemente porque es un ser humano, parece que deben ser universales por definición.⁹⁵² Resulta innegable que estos planteamientos introducen un elemento de relatividad en la definición de los Derechos Humanos, lo que supone un freno objetivo a cualquier intento de impulsar su aplicación y debe hacernos reflexionar sobre la dificultad que entraña tratar de aplicar determinados derechos allí donde resultan contrarios a los valores culturales imperantes. En el caso de las mujeres en Afganistán, se trata de discernir en cada caso si son diferencias culturales asumibles o violaciones de los Derechos Humanos inaceptables.

No debe pasarse por alto la opinión de quienes consideran la apelación a los derechos de las mujeres afganas una excusa para encubrir un caso de imperialismo rampante. A este respecto, es interesante la aportación de Cloud, en el sentido de que las justificaciones de las guerras a menudo implican representaciones del enemigo como salvaje o bárbaro, siendo habitual recurrir a la imagen de un enemigo irracional y agresivo que subyuga a una víctima pacífica y racional. La visión de personas oprimidas por una civilización *inferior* pueden provocar en sociedades consideradas más avanzadas sentimientos paternalistas, que pueden mover a actuar para proteger a los así oprimidos. Estos sentimientos pueden ir acompañados de impulsos agresivos que, basados en motivaciones de tipo humanitario, conducirían a una intervención encaminada a salvar a esos pueblos de sí mismos ⁹⁵³. Más lejos llega Portilla, que no ve en este tipo de intervenciones sino una excusa para ocultar objetivos puramente imperialistas de dominación.⁹⁵⁴

La postura del respeto absoluto a la cultura afgana es sostenida a veces en Occidente, curiosamente, por personas de perfil más bien progresista. El respeto a particularidades culturales, reales o impostadas, ha llevado a muchos donantes, sobre todo instituciones financieras internacionales, a mostrarse más que dispuestos a ceder en cuestiones de igualdad de género en nombre de la sensibilidad cultural. El Banco Mundial, por ejemplo, dio su respaldo a la integración de la perspectiva de género en sus proyectos, pero indicando que se hiciera de forma cautelosa y evitando confrontaciones. Puede decirse que habría una suerte de acuerdo de mínimos al respecto, entre las organizaciones internacionales y las autoridades afganas, según el cual serían aceptables proyectos encaminados a la mejora de la alfabetización y la salud de las mujeres, de acuerdo con las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todo lo que vaya más allá sería susceptible de herir sensibilidades culturales⁹⁵⁵.

En la misma línea que Kandiyoti, Heather Barr, investigadora sobre Afganistán para Human Rights Watch, denuncia que "durante el año pasado [2013], la respuesta de los

⁹⁵² DONNELLY, J. 'Cultural Relativism and Universal Rights'. *Human Rights Quarterly*, Vol. 6. N° 4. Pag 400-419. p. 400-419. <https://www.jstor.org/stable/762182?seq=1>

⁹⁵³ CLOUD, D. L. 'To Veil the Threat of Terror: Afghan Women and the Clash of Civilization in the Imagery of the U.S. War on Terrorism.' *Quarterly Journal of Speech*. Vol. 90, No. 3, August 2004, pp. 285-306

⁹⁵⁴ PORTILLA CONTRERAS, *op. cit.* pp. 191 y ss.

⁹⁵⁵ Como señala Kandiyoti, resulta paradójico que la izquierda occidental y los detractores de la *guerra contra el terror* formen una curiosa alianza de hecho con el Banco Mundial para convertir el género en un área a proteger de cualquier interferencia "imperialista." (KANDIYOTI, *op. cit.* p. 9).

donantes a una serie creciente de graves ataques a los derechos de las mujeres, ha consistido principalmente en un silencio ensordecedor", lamentándose que no se utilice la ayuda económica para herramienta para forzar una mejoría en la situación de la mujer: "Ningún gobierno que depende de la ayuda extranjera como éste, puede permitirse el lujo de prescindir de lo que piensen los donantes. Los donantes tienen que reaccionar con rapidez y energía cada vez que hay un ataque a los derechos de las mujeres. Cuando no lo hacen, el mensaje que se percibe desde Afganistán es que no les importa"⁹⁵⁶.

La necesidad de conciliar Derechos Humanos y respeto a la cultura, que también es un derecho, se enfrenta a dilemas extremos: la lapidación de la mujer por delitos de honor puede considerarse como una manifestación de la cultura afgana, mereciendo por ello cierta protección. Sin embargo, constituye una flagrante violación de Derechos Humanos y es por ello un acto condenable. Resulta de todo punto indefendible que, en aras al respeto a la cultura afgana, se toleraran actos como la lapidación de mujeres por delitos de honor. Es cierto que en el Tercer Mundo es frecuente el choque entre las culturas autóctonas y la influencia occidental y que este choque produce una reacción defensiva que pretende preservar la propia cultura y cierta autonomía a la hora de determinar qué es bueno y qué no lo es⁹⁵⁷. Pero también es verdad que, con frecuencia, esta reivindicación no es sino la coartada para tratar de resucitar culturas ya desaparecidas, o incluso míticas, o para preservar posiciones de poder amenazadas por el cambio⁹⁵⁸. No es infrecuente que la defensa de las culturas tradicionales sea abanderada por las élites más occidentalizadas. El Afganistán de los talibán o el auto-proclamado Estado islámico serían buenos ejemplos de cómo se pueden instrumentalizar las apelaciones al derecho a la autodeterminación y a la defensa de la propia cultura para reinventar sociedades aplicando parámetros culturales que nunca han estado vigentes en esas sociedades, o dejaron de estarlo hace mucho tiempo⁹⁵⁹.

Además, sería ingenuo pensar que las tensiones entre hombres y mujeres en Afganistán son reflejo de una realidad cultural a la que no han afectado años de conflicto. Quizá no se haya prestado demasiada atención a la posibilidad de que lo que a los ojos de Occidente ve como tradición es, en muchos casos, la manifestación de formas de sometimiento de los débiles facilitadas y potenciadas por una economía criminalizada, una falta total de seguridad y la erosión de los lazos de confianza y solidaridad, puestos a prue-

⁹⁵⁶ GRAHAM-HARRISON. *Afghanistan still one of the worst places to be a woman, says EU ambassador*. The Guardian. 7 de marzo de 2014

⁹⁵⁷ En el caso de Afganistán, la aceptación se producirá si las normas son consideradas como acordes con el islam (HOZYAINOVA, A. *Sharia and Women's Rights in Afghanistan* United States Institute of Peace (USIP), Washington. 2014, pp. 3 y ss. <https://www.usip.org/publications/2014/05/sharia-and-womens-rights-afghanistan>). Este comentario debe matizarse de acuerdo con la ya comentada relación entre religión y cultura, que conduce a ver cómo preceptos religiosos los que, en muchas ocasiones, son normas del segundo tipo.

⁹⁵⁸ En estos casos, es curioso que quienes reivindican respeto a su identidad cultural, suelen demostrar un grado de intransigencia absoluto hacia las minorías que perviven en los territorios bajo su control.

⁹⁵⁹ Según UNAMA, "algunas de las prácticas descritas en este informe, como la venta de niñas para resolver deudas o negar los derechos de herencia a las viudas, son actos que la mayoría de los afganos no ven como una extensión de su cultura, sino que reflejan una crisis de confianza y apoyo mutuos, además de una manifestación de las dificultades y la carencia de un Estado tras décadas de conflicto." (UNAMA (2010), *op. cit.* p. 5).

ba hasta el límite por la guerra, la agitación social y la pobreza⁹⁶⁰. Estas realidades deben hacer pensar que el relativismo cultural condena a muchos seres humanos a privaciones de derechos que deberían considerarse inadmisibles y que son impuestas por grupos de poder que se han apropiado del derecho a definir unilateralmente los contenidos de la cultura local. De hecho, la mayoría de los afganos ve las manifestaciones más contrarias a los Derechos Humanos no como una expresión de su cultura sino, por el contrario, como una violación absoluta de las reglas informales de confianza, decencia y reciprocidad que tradicionalmente han regido la vida de sus comunidades y que les gustaría ver restauradas⁹⁶¹.

Los afganos, y particularmente las afganas, tienen derecho a que la comunidad internacional se involucre en la defensa de sus derechos aunque éstos estén amenazados, como es habitual, por sus propios gobernantes, o quienes de hecho ostenten el poder. Pero esta implicación tiene unos límites muy claros. Sólo la defensa de los derechos fundamentales de las personas justifica una intervención que fuerce a las autoridades afganas a actuar en contra de sus propias tradiciones. Las intervenciones internacionales para estabilizar Estados en conflicto o el post-conflicto implican que los Estados intervinientes se enfrenten con sociedades que tienen sus propios usos culturales, en muchos casos muy diferentes de los propios. Por ello, este tipo de intervenciones implican, en el plano cultural, conocimiento y respeto, que conducen a no imponer modelos ajenos a las sociedades a las que se pretende ayudar. Este respeto tienen un solo límite: los derechos inalienables de la persona cuya violación, en ningún caso, puede verse avalada o ignorada en pro del mantenimiento del *status quo* vigente.

En el caso más extremo, la violación sistemática de los Derechos Humanos puede incluso constituir la justificación para una intervención internacional con fines humanitarios. Como señala Roldán Barbero, "El llamado derecho de injerencia humanitaria se enmarca en ese ascenso ético y jurídico de la defensa de los derechos fundamentales, especialmente de los más esenciales y en particular ante sus violaciones más flagrantes y severas". El dilema que subyace bajo este tipo de intervenciones es el conflicto entre el derecho de los Estados a no sufrir agresiones externas y el derecho del ciudadano a que sus derechos sean respetados, aunque ello implique la intervención de terceros países que actúan como defensores de intereses generales indisponibles. "La Carta de San Francisco parece prohibir en términos taxativos el uso de la fuerza armada, salvo en caso de legítima defensa o en caso de autorización o mandamiento por parte del Consejo de Seguridad de la ONU". En el momento de su redacción, tras la IIª GM, el objetivo perseguido era alcanzar la paz, aunque no fuera una paz justa. Sin embargo, el transcurso del tiempo ha vuelto a poner el valor del concepto clásico de *Guerra Justa* ante el reconocimiento de la existencia de motivos que pueden justificar el recurso a la violencia. Yendo más allá, se ha pasado de considerar al derecho de injerencia, a considerar un

⁹⁶⁰ KANDIYOTI, *op. cit.* p.11.

⁹⁶¹ AYUB et al, *op. cit.* p. 13.

deber de injerencia, concepto finalmente acuñado por Naciones Unidas bajo la denominación de *responsabilidad de proteger*⁹⁶².

7.4.4. La búsqueda del equilibrio entre universalismo y relativismo: el contenido mínimo de los Derechos Humanos

Cabe concluir que hay un contenido mínimo de los Derechos Humanos que es inherente a todo ser humano, con independencia de su entorno cultural y que existe un cierto derecho de injerencia cuando estos derechos mínimos no son respetados por los gobiernos, incluso cuando tales violaciones resulten amparadas por normas consuetudinarias. Pero resulta más difícil llegar a un acuerdo sobre la forma que tal injerencia puede adoptar.

Partiendo de la base de que las culturas no son estáticas, sino que evolucionan con el tiempo⁹⁶³, Drumbl sugiere que no se debe forzar a los afganos a elegir entre la norma local o la universal, lo que conduciría a discusiones esencialistas e identitarias escasamente productivas. Más que la libertad *de* cultura, debe buscarse la libertad *en* la cultura. La intervención internacional debe encaminarse más bien a ampliar la base social que formula esas normas locales, fomentando la disidencia cultural y la expresión personal dentro de las comunidades normativas, en la idea de que una formulación más democrática de las normas conducirá inexorablemente a un mayor respeto a los derechos individuales reconocidos así como parte integrante de la propia cultura y no como una imposición externa⁹⁶⁴.

La definición del contenido de *lo local* no es en absoluto evidente. En Afganistán, el contenido de lo local es determinado y controlado por quienes detentan el poder, apoyados muchas veces en la fuerza y sin contar con la opinión de las mujeres. Para que las invocaciones a *lo local* tengan una mayor legitimidad normativa, el proceso mediante el cual se define su contenido debe ser abierto y pluralizado internamente.⁹⁶⁵ Es importante remarcar que esta apertura interna implica la participación de las mujeres, que no pueden ser sujetos pasivos en la determinación de sus propios derechos. En caso contrario, asistiría estaría ante un nuevo ejemplo de cómo se da carta de naturaleza a una pretendida cultura afgana, en cuya definición han quedado marginados la mayor parte de los afganos y la totalidad de las afganas.

El derecho es un instrumento de regulación de la convivencia en una sociedad concreta. Las normas jurídicas no nacen de la especulación teórica, sino que surgen en el seno de cada sociedad, como respuesta colectiva a sus necesidades específicas. Este enraizamiento en una realidad concreta explica que las normas de Derecho Romano, por ejemplo, no sean adecuadas para regular sociedades como la española del siglo XXI, por responder a realidades sociales y valores absolutamente ajenos a nosotros. Sin necesidad de ir a ese extremo, es evidente que cuando el derecho se apoya en valores y cos-

⁹⁶² "El concepto, sin embargo, ha ido perdiendo consistencia ante una práctica errática, contradictoria, más animada por intereses políticos ocasionales que por el interés humanitario general, coronada a veces de sonoros fracasos." (ROLDÁN BARBERO (2018-2), *loc. cit.* p. 290-291).

⁹⁶³ BARFIELD, *op. cit.* p. 5. COBURN. *op. cit.* p. 11 Para un ejemplo concreto de esta evolución: DEVLIN, *op. cit.* p. 7.

⁹⁶⁴ DRUMBL, *loc. cit.* p. 105

⁹⁶⁵ KAKAR. P.L., *op. cit.* p. 5.

tumbres locales aumenta su efectividad. Por el contrario, cuando ofrece una respuesta única, *desterritorializada*, su efectividad se resiente. Es por ello aconsejable buscar respuestas contextuales, humanísticas e individualizadas, lo que significa que las normas jurídicas internacionales, que a menudo se perciben como puramente occidentales, se deben traducir a cada entorno cultural⁹⁶⁶. Con ello no se quiere caer en posiciones nihilistas que niegan la existencia de nociones interculturales del bien y el mal, se trata más bien de lo que expone Coomaraswamy, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer: “[L]as personas deben reconocer que los estándares y normas aceptadas internacionalmente existen, en contra de las tendencias posmodernistas. Ser sensible al relativismo cultural no puede implicar poner en juego conquistas conseguidas con mucho esfuerzo en materia de Derechos Humanos... Lo que debe ser visto como negociable son las estrategias de ejecución y aplicación”⁹⁶⁷.

La solución propuesta por Drumbl resulta atractiva por implicar un cambio desde dentro impulsado desde fuera, lo que parece vencer las reticencias tanto de quienes temen los excesos del universalismo, como de quienes repudian el relativismo. En el caso de las mujeres de Afganistán, esta solución pasa fundamentalmente por reforzar el papel de la mujer en todos los foros de decisión en los que está actualmente representada y en ahondar en la democratización de país, para que sus leyes reflejen la voluntad de la mayoría de los afganos. Pero se trata de soluciones a largo plazo. Mientras surten efecto, no se puede ignorar la necesidad que la comunidad internacional puede jugar a la hora de asegurar un mínimo respeto a los derechos de la mujer. Medidas como condicionar la ayuda financiera al respeto a los derechos de las mujeres o imponer la presencia de mujeres en las negociaciones de paz con los talibán se enmarcan en la necesidad de abordar a corto plazo necesidades que no pueden esperar a los ritmos que imponen los cambios culturales.

Este es el dilema al que se enfrenta la comunidad internacional cuando trata de aplicar presiones económicas y políticas para lograr avances a corto plazo en el campo de los derechos de las mujeres. No hay que olvidar que las esperanzas de la mayoría de las afganas, y de muchos afganos, están puestas en la efectividad de estas presiones, única arma efectiva con la que cuentan para asegurar ciertos avances en el campo de los derechos individuales⁹⁶⁸. Se trata pues de no negar absolutamente la autonomía ética de los afganos, aceptando ciertas peculiaridades que deberían ser respetadas. Pero sin caer en una autodeterminación moral absoluta, que no parece aceptable, partiendo de la base de que los Derechos Humanos se basan en la naturaleza humana y la naturaleza humana es

⁹⁶⁶ Sin pasar por alto que todos los Derechos Humanos han de reposar en la dignidad humana (ROLDÁN BARBERO (2018-2), *loc. cit.* p. 288.

⁹⁶⁷ DRUMBL, *loc. cit.* p. 115

⁹⁶⁸ En este escenario, parece del todo coherente que varias organizaciones internacionales hayan declarado que cualquier modificación de la Constitución que suponga un recorte en los derechos de las mujeres, supondría el cese automático de su contribución económica (OXFAM (2014-2). *Behind Closed Doors. The risk of denying women a voice in determining Afghanistan's future*. Briefing Paper 200. Noviembre 2014. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp200-behind-doors-afghan-women-rights-241114-en.pdf).

universal⁹⁶⁹. No se trata de elegir entre derechos individuales o derechos colectivos⁹⁷⁰. Los derechos colectivos pueden prevalecer sobre los individuales solamente si se remiten a comunidades que no practican usos que violen los Derechos Humanos⁹⁷¹. Es admisible cierto grado de tolerancia hacia la diferencia cultural, pero tal tolerancia no puede ser ilimitada. El límite debe encontrarse en los derechos fundamentales de la persona, sin cuyo reconocimiento no hay posibilidad de garantizar un mínimo de libertad y dignidad a las personas. En palabras de Ayotte: “Ninguna teoría debería dejarnos aceptar pasivamente conductas que atentan contra la dignidad básica de los seres humanos”⁹⁷².

7.5. Conclusiones

Según todas las estadísticas disponibles, Afganistán es uno de los peores países del mundo para ser mujer⁹⁷³. A la pobreza y la inseguridad que amenazan a todos los afganos, las mujeres deben añadir amenazas específicas derivadas de un entorno cultural poco proclive a reconocerles sus derechos. En Afganistán, cultura y religión se han aliado tradicionalmente en contra de las mujeres, de forma que, a pesar de encomiables esfuerzos modernizadores, en pleno siglo XXI las afganas han sido objeto de ataques institucionalizados a su dignidad y derechos difícilmente imaginables en cualquier otro contexto. Tanto es así, que la intervención internacional que siguió a los terribles atentados del 11-S pudo presentarse, en parte, como una lucha en defensa de los derechos de las afganas.

Desde entonces, el balance de la larga presencia internacional en Afganistán deja luces y sombras ya que, si bien es cierto que es posible observar avances reales en la situación jurídica y efectiva de las mujeres, también es verdad que son muchos los obstáculos que quedan aún por remover y muchas las fuerzas que se oponen a estos cambios. Además, no son pocos los que temen que un final dialogado del conflicto con los talibán se lleve por delante muchos de los logros obtenidos en este campo durante los últimos años. La evidencia de que gran parte de los avances son fruto de presiones internacionales, que a

⁹⁶⁹ La autodeterminación moral se basa en la idea, muy extendida en la antigüedad, de que la pertenencia a un grupo concreto era el elemento fundamental en la definición de una persona, sin que la pertenencia a la especie humana tuviera particular relevancia. Por esta razón las sociedades tradicionales no suelen reconocer derechos a las personas por el simple hecho de serlo y tienden a deshumanizar a *los otros*, considerados como una categoría esencialmente distinta a *nosotros* y carente de *nuestros* derechos.

⁹⁷⁰ Luccaro y Gaston insisten en la necesidad de combinar la presión internacional para impulsar el reconocimiento efectivo de los derechos de la mujer, con las iniciativas encaminadas a potenciarlos desde una perspectiva autónoma (LUCCARO y GASTON, *op. cit.* p. 7).

⁹⁷¹ ULLOA CUELLAR, A. *Universalismo vs relativismo en el derecho internacional de los Derechos Humanos de las mujeres*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Méjico. 2006. <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/9/ulloa9.pdf> .

⁹⁷² AYOTTE et al, *loc. cit.* p.112.

⁹⁷³ En 2011 la revista Newsweek analizó 165 países para determinar cuáles ofrecen a las mujeres los derechos más amplios y la mejor calidad de vida. Afganistán ocupaba el puesto 164 de 165, con una puntuación de 2 sobre 100 (*The Best and Worst Places for Women*. Newsweek/The Daily Beast. 20 de noviembre de 2011. <https://www.thedailybeast.com/best-and-worst-countries-for-women-the-full-list>). EN 2016 se repitió el estudio para el caso de las niñas, obteniendo Afganistán el puesto 121. *Revealed: The Best And Worst Countries To Be A Girl*. Newsweek. 16 de Octubre de 2016. <https://www.newsweek.com/revealed-best-and-worst-countries-be-girl-508187>).

duras penas logran vencer las reticencias de gran parte del *stablishment* afgano, abona estos temores.

Pero, además de estos problemas, las presiones internacionales encaminadas a lograr un mayor respeto hacia los derechos de la mujer plantean un dilema moral: ¿Se tiene derecho desde Occidente a imponer unas pautas de conducta que son ajenas a la cultura afgana?

A esta pregunta cabe responder desde dos perspectivas. En primer lugar, cabría preguntarse quién define los contenidos de una cultura y por qué deben considerarse inmutables. El contenido de lo que se denomina habitualmente cultura afgana suele ser definido por las élites que detentan el poder y entre ellos nunca están presentes las mujeres. Cabe pensar que una definición más inclusiva de esos contenidos podría dar resultados sensiblemente diferentes. Además, las culturas son realidades vivas, en continua evolución y no hay motivo para negarle esta cualidad a la cultura afgana aunque, como es habitual, aquellos que detentan el poder sean reacios a cualquier cambio que ponga en peligro su posición social. Los cambios que en el estatuto de la mujer se impulsan desde Occidente pueden describirse, sin complejos, como un intento de dar voz a todos los afganos, incluidas las mujeres, en la definición de su cultura y de evitar que quienes detentan el poder bloqueen cualquier intento de cambio.

Desde otra perspectiva, frente a quienes critican cualquier intervención occidental, incluyendo los esfuerzos encaminados a garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres, amparándose en el valor relativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el rechazo a cualquier forma de *imperialismo cultural*, cabría argumentarles que los Derechos Humanos tienen un contenido mínimo básico que debe garantizarse a cualquier ser humano, por el mero hecho de serlo y con independencia del lugar en el que haya nacido. El más mínimo sentido común nos lleva a rechazar violaciones especialmente graves de estos derechos, como las que han sufrido con demasiada frecuencia las mujeres en Afganistán. En el fondo, aceptar este tipo de agresiones a la dignidad de las personas, por el mero hecho de que pertenecen a un grupo cultural diferente al nuestro, refleja un cierto grado de supremacismo que resulta, a todas luces, inaceptable. Las particularidades culturales de cualquier grupo social no deben en ningún caso permitir que se acepten violaciones a la vida, la dignidad y la libertad de sus miembros.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

1. LIMITACIONES DEL MODELO DE LECCIONES APRENDIDAS

En el campo de las ciencias no empíricas, el procedimiento de lecciones aprendidas se basa en lo que Taleb denomina "el horroroso método de reunir pruebas probatorias selectivas", o "empirismo ingenuo"⁹⁷⁴, lo que quiere decir que cualquiera que busque en los datos la confirmación de sus presunciones, encontrará suficientes para convencerse a sí mismo y, sin duda, a sus iguales. De esta forma, mediante la recopilación de datos que confirman nuestras presunciones, se trata de soslayar el hecho de que nuestro mundo está dominado por lo extremo, lo desconocido y lo muy improbable.

Aunque el futuro es poco predecible y lo será progresivamente menos, tanto la naturaleza humana como la ciencia social tratan de prepararse frente a él con lecciones extraídas del pasado. Posiblemente no haya forma mejor de prepararse para afrontar el futuro con garantías de éxito, pero la historia está plagada de *Líneas Maginot* que demuestran hasta qué punto el pensamiento humano está condicionado por lo específico⁹⁷⁵. Se acumulan datos, pero no se consigue un aprendizaje efectivo, por la incapacidad de elaborar reglas. Incluso en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas, cada vez más, se tiende a desdeñar lo abstracto para centrarse en la acumulación de datos estadísticos.

Este modo cuantitativo de abordar la necesidad de aprender del pasado lleva a errores severos. Pero, lo sorprendente no es la magnitud de los errores de previsión, sino la falta de conciencia sobre ellos: a pesar de la evidencia de que las previsiones económicas o políticas sean sistemáticamente arruinadas por la aparición de factores disruptivos impredecibles, no se tiene conciencia de lo contingente que, por naturaleza, resulta ser el futuro. Los conflictos armados son fundamentalmente imprevisibles, pero no hay conciencia de ello debido a una pretendida comprensión de las cadenas causales entre las decisiones, las acciones y los efectos. Esta presunción de predictibilidad que conduce a que, con frecuencia, nos enfrentemos a lo que Taleb denomina *Cisnes Negros*: sucesos imprevistos con una gran repercusión. Ante ellos, se tiende a centrar el análisis en determinar qué errores se cometieron a la hora de predecir el futuro; de hecho, el análisis debería centrarse en analizar el peso que lo imprevisto tiene en el devenir de la historia.

Estos sucesos imprevistos ponen de manifiesto la dificultad fundamental de generalizar a partir de la información disponible del presente y del pasado y subraya que el mayor y más acuciante objetivo de políticos, gestores y analistas es comprender cómo actuar en condiciones de información incompleta.

⁹⁷⁴ TALEB, N. *El Cisne Negro. El impacto de lo improbable*. Paidós. 2010.

⁹⁷⁵ La línea Maginot fue una línea defensiva desarrollada por Francia tras la Iª GM para defenderse de un eventual ataque alemán. Se diseñó perfectamente para rechazar un ataque de las mismas características al que sufrió Francia en 1914. Los franceses la consideraban inexpugnable. Pero, en 1940, se demostró absolutamente inútil ante una ofensiva completamente diferente.

En el año 2006, se aplicaba en el Cuartel General de ISAF, en Kabul, el método de *Operaciones Basadas en Efectos*, uno de cuyos pilares eran las contribuciones de un grupo de asesoramiento cuyo *modus operandi* podría describirse de la siguiente forma⁹⁷⁶:

- Identificar en cada Línea de Operaciones⁹⁷⁷ aquéllos factores que pueden demostrar el éxito o fracaso de las decisiones en curso y asociarles una serie de medidas de efectividad que permitan valorar la idoneidad de la estrategia seguida. Por ejemplo (ficticio), uno de los factores, dentro del área de la gobernanza, podría definirse como *Garantizar el acceso universal a la justicia*, y una de las medidas de su efectividad podría ser el *Número de distritos con juzgados en funcionamiento*.
- Establecer unos objetivos cuantificables para esas medidas de efectividad, enmarcados en un plazo temporal. Por ejemplo, alcanzar unos determinados porcentajes de distritos con juzgados operativos en determinadas fechas. Podría definirse como alcanzar para el D+180 un 75% de distritos con juzgados operativos. Una vez marcado este objetivo a seis meses, puede establecerse una progresión desde la situación actual hasta ese 75% marcado como objetivo.
- Valorar periódicamente los progresos en cada área, en función de las medidas de efectividad y los objetivos marcados. La valoración se realiza mediante el clásico código de colores rojo/ámbar/verde. En el ejemplo propuesto, puede adoptarse como criterio que un desfase del 10% respecto a la progresión marcada permitiría calificar la situación como buena (Verde); hasta un 40%, aceptable (Ámbar). Por debajo de ese porcentaje la evolución debería considerarse insuficiente (Rojo).
- El asesoramiento resultante se basa en el resultado de la agregación de las valoraciones parciales, que permiten concluir, en cada Línea de Operaciones, si se está avanzando en la dirección correcta (el resultado de la agregación de medidas de efectividad es verde); se deben introducirse correcciones (ámbar) o si la estrategia seguida es inadecuada (rojo). Permite también identificar en qué áreas deben introducirse cambios en la estrategia en curso.

Este sistema presenta varios inconvenientes ilustrativos de la tendencia a basar la toma de decisiones en la acumulación de datos cuantitativos y del empeño por cuantificar realidades que se resisten a ello. En primer lugar, en la mayor parte de las medidas de eficacia concurren apreciaciones personales de los analistas, consecuencia del *empiris-*

⁹⁷⁶ El Cuartel General de ISAF estaba entonces liderado por el Gran Bretaña, que acababa de implantar este sistema en sus Fuerzas Armadas.

⁹⁷⁷ La actuación de ISAF se descomponía en tres grandes Líneas de Operaciones: Seguridad, Gobernanza y Desarrollo.

mo ingenuo del que hablaba Taleb⁹⁷⁸. Valorar si un determinado juzgado puede calificarse como operativo no es tan sencillo como constatar que un líquido ha alcanzado su temperatura de ebullición. Además, es prácticamente imposible definir objetivamente todas las circunstancias que deben concurrir para poderlo calificar como tal. En segundo lugar, la elección de las medidas de eficacia y su ponderación obligan a objetivar conceptos tan abstractos como justicia o seguridad. Puede resultar fácil, relativamente, valorar si un juzgado dispone de suficientes jueces y éstos están adecuadamente formados; si disponen de personal de apoyo y medios materiales suficientes o de instalaciones adecuadas. Pero resulta mucho más difícil valorar, y sobre todo cuantificar, en qué grado imparte justicia, si es independiente o si los ciudadanos pueden acceder a él en condiciones de seguridad. Agregar datos sobre número y formación de los jueces, instalaciones disponibles, etc. puede proporcionar información valiosa, pero no permite dar respuesta a esas preguntas esenciales. Es sólo un ejemplo más de "el horroroso método de reunir pruebas probatorias selectivas"⁹⁷⁹.

El método de lecciones aprendidas resulta perfectamente aplicable al mundo de las ciencias empíricas, donde pueden individualizarse y controlarse los factores que intervienen en un suceso, repetirlo en condiciones idénticas e identificar perfectamente causas y efectos. En el mundo de las ciencias sociales y jurídicas, el método se enfrenta a limitaciones derivadas de la imposibilidad de aplicar el método experimental e individualizar causas y efectos, y al hecho de que los factores que intervienen son difícilmente cuantificables, más allá de valoraciones subjetivas del tipo *mucho, bastante o poco*.

Pese a ello, el método de lecciones aprendidas sí que tiene aplicación en el campo de las ciencias jurídicas y sociales si se admiten determinados factores que modulan su alcance y objetivos.

En primer lugar, debe partirse de la premisa de que, en este campo, el objetivo del análisis no es conseguir resultados tangibles y cuantificables, sino identificar reglas. Los datos concretos son necesarios, pero es preciso identificar las reglas que subyacen tras esos datos, para poder identificar tendencias y confirmar hipótesis.

En segundo lugar, el objeto del estudio no puede ser una realidad tan compleja como una sociedad en conflicto. El método de prueba-error, o de lecciones aprendidas, no es capaz de incorporar todos los factores que confluyen en un problema de esta magnitud, ni las relaciones que los entrelazan, por lo que resulta imposible identificar relaciones causa-efectos globales.

En consecuencia, y ciñéndose al caso afgano, el objeto de análisis no puede ser el conflicto afgano como un todo, sino identificar reglas que rigen dentro de aspectos concretos del mismo. No es posible desarrollar un algoritmo que, alimentado con la multitud de variables concurrentes, produzca una fórmula que defina el mejor modo de abordar

⁹⁷⁸ Taleb alerta sobre otro problema propio del razonamiento humano que define como *la falacia narrativa*. que refleja una excesiva valoración de la causa y el efecto del principio de causalidad o, lo que es lo mismo, la predilección por las historias compactas sobre las verdades desnudas, lo cual distorsiona gravemente nuestra representación mental del mundo. La falacia narrativa se dirige a nuestra escasa capacidad de fijarnos en secuencias de hechos si tejer una explicación o, lo que es lo mismo, sin forzar un vínculo lógico. Porque, ante los hechos desnudos, al ser humano le resulta más difícil no teorizar, que teorizar. Esta tendencia a crear vínculos entre hechos que pueden ser inconexos conduce a explicaciones bien articuladas, pero probablemente erróneas (TALEB, *op. cit.* p. 116).

⁹⁷⁹ Los científicos cognitivos han estudiado nuestra tendencia natural a buscar únicamente la corroboración; esta vulnerabilidad al error de la corroboración se denomina parcialidad de la confirmación (TALEB, *op. cit.* p. 109).

este problema (en última instancia, el método de Operaciones Basadas en Efectos busca algo parecido a ello). Pero sí es posible, tal y como se ha hecho en esta tesis, acotar problemas relativamente individualizables; identificar los factores que los configuran, e identificar una serie de reglas que permitan abordarlos con mayores garantías de éxito. Por último, por acertado que sea el análisis de la experiencia pasada y por preciso que sea su ajuste a la realidad actual, no se puede obviar el hecho de que su proyección hacia el futuro vendrá alterada, con mucha probabilidad, por la aparición de *cisnes negros* que modifiquen el escenario planeado e invaliden total o parcialmente las estrategias diseñadas. Incluso ante esta realidad, el método de lecciones aprendidas sigue siendo válido, con las limitaciones señaladas, para adaptar las actuaciones en curso a las realidades emergente.

2. APLICABILIDAD DEL MODELO AL CONFLICTO AFGANO.

Transcurridos casi 20 años desde el inicio de la intervención internacional en Afganistán, no es posible alcanzar un consenso sobre cuáles han sido los errores estratégicos cometidos, ni sobre cuál hubiera sido la estrategia adecuada para abordar la estabilización tras la caída del régimen talibán. Ni siquiera es posible llegar a un acuerdo sobre el grado de éxito alcanzado. Afganistán ha demostrado, una vez más, que el proceso de lecciones aprendidas, tan adecuado para introducir o consolidar mejoras en los procedimientos de actuación o el diseño de los materiales, se demuestra incapaz de dar una respuesta global cuando se trata de valorar los aciertos y errores cometidos en la gestión de los Problemas Perversos enmarcados en Sistemas Adaptativos Complejos.

La gestión del actual conflicto afgano nos muestra numerosos ejemplos de cómo, en un *sistema adaptativo complejo*, las soluciones aplicadas a partes del mismo generan nuevos problemas que exigen re-evaluar la situación y dificultan una valoración objetiva del grado de acierto de las propias decisiones. Políticas encaminadas a la erradicación del cultivo de opiáceos pueden ser efectivas para atacar este problema, pero pueden alimentar a la insurgencia, convertida en alternativa de quienes han perdido así su medio de vida. Ligar la ayuda al desarrollo a la estrategia de seguridad, de forma que los fondos se canalicen a las zonas *liberadas*, puede ser una buena opción para consolidar el éxito militar. Pero puede convertirse en un castigo a las zonas menos violentas, postergadas de esta forma en el reparto de fondos. Canalizar la ayuda económica a través del gobierno afgano puede ayudar a consolidar su poder, constituyendo una política acertada desde el punto de vista de la gobernanza; pero puede sobrepasar sus capacidades de gestión, hacer que se pierda gran parte de la ayuda y alimentar la corrupción.

Son solo algunos ejemplos que ponen de manifiesto lo complejo de las relaciones que entrelazan a todos los elementos del sistema, dificultan la toma de decisiones y hacen imposible hacer un juicio objetivo sobre lo acertado o erróneo de las estrategias empleadas⁹⁸⁰. Pero sí es posible hacerlo sobre la manera en que se han abordado problemas

⁹⁸⁰ Entre otras cosas, porque durante estos años, han aparecido *cisnes negros* que han invalidado estrategias que podrían haber estado bien diseñadas, pero resultaron ineficaces ante las nuevas situaciones. Un ejemplo de *cisne negro* en el escenario afgano es la aparición del DAESH, acontecimiento inesperado que supuso un cambio radical en el escenario del conflicto. La irrupción de Donald Trump, el COVID-19, la crisis entre EEUU y China,... son algunos de los factores imprevistos, que han afectado a Afganistán y han obligado a reconsiderar aspectos importantes de la gestión del conflicto.

específicos. En este nivel, la experiencia acumulada sí nos permite valorar el acierto o desacierto de determinadas actuaciones y formular ciertas reglas de actuación. Aunque es cierto que incluso esta valoración debe ser considerada con precaución, en la medida en que, al tratarse de un *sistema adaptativo complejo*, las soluciones adoptadas frente a un determinado problema tienen repercusiones en otros. Lo que quiere decir que actuaciones que pueden valorarse como erróneas podrían no serlo en la medida en que otras actuaciones que abordaran el problema con mayores garantías de éxito podrían generar efectos negativos en otras áreas, anulando así el efecto positivo.

Pese a estas limitaciones, el análisis de la evolución del conflicto afgano desde 2001 hasta nuestros días es fuente de una gran cantidad de experiencias en el campo de la estabilización post-conflicto y la gestión de conflictos que debe ser aprovechada para extraer lecciones que permitan mejorar la actuación de la comunidad internacional ante situaciones de esta naturaleza.

Dentro del ámbito objetivo de esta tesis, son relevantes las lecciones que pueden extraerse en aspectos relacionados con:

- La responsabilidad militar en el gobierno de la población civil en el marco de los conflictos armados.
- La articulación de la intervención internacional en la gestión de conflictos.
- La relevancia del Estado de Derecho en la construcción de la paz.

3. LA RESPONSABILIDAD MILITAR EN EL GOBIERNO DE LA POBLACIÓN CIVIL EN EL MARCO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS.

Los conflictos armados generan, en muchas ocasiones, la necesidad de que las autoridades militares asuman responsabilidades en el gobierno de la población civil. La ausencia o incapacidad de la autoridad civil hace que la militar, en determinados casos, sea la única capaz de atender a las necesidades de gobierno y servicios básicos de la población. Esto fue así durante los conflictos clásicos, constituyendo el gobierno de los territorios liberados u ocupados por los aliados durante la IIª GM el ejemplo más claro de ello. Pero esta necesidad no ha desaparecido en los conflictos asimétricos de finales del siglo XX y principios del XXI. Afganistán en 2001 o Irak en 2003, son ejemplos de situaciones en las que la ausencia absoluta de las estructuras normales de un Estado obliga a suplir esta carencia. Pero, a diferencia de lo sucedido hasta la IIª Guerra Mundial, ahora no es la autoridad militar la que sume en solitario esta tarea; es lo que se ha venido en llamar la comunidad internacional, normalmente encarnada en la ONU, la que asume ese cometido con una combinación de capacidades civiles y militares.

La experiencia afgana ofrece un excelente campo de estudio para analizar la naturaleza, efectos y limitaciones de la implicación militar en la administración de territorios que tratan de recuperar la normalidad tras un conflicto y carecen de la necesaria estructura administrativa para ello.

La primera enseñanza que puede extraerse de esta experiencia es que el gobierno militar de la población civil, al estilo de adoptado durante la IIª Guerra Mundial, no es aceptable hoy en día más que como una solución excepcional y limitada en el tiempo y en las

responsabilidades asumidas. La ausencia de otras organizaciones puede obligar a las fuerzas militares a asumir tareas de gobierno de la población, pero sólo en la medida en que sea absolutamente necesario por no haber ninguna agencia civil en condiciones de hacerlo y por el tiempo estrictamente necesario hasta que sea posible transferir tal responsabilidad. Para garantizar la limitación en el tiempo, resulta imprescindible que la asunción de responsabilidades en este campo vaya acompañada de una estrategia de salida. Es decir, que desde el primer momento se planee y coordine la transferencia de responsabilidades a la autoridad que deba sucederle. La ausencia de planes al respecto dificulta la asunción de responsabilidades por otra autoridad y la necesaria continuidad en las políticas de apoyo a la población civil

Una situación más limitada en cuanto a su alcance es la que se produce cuando las fuerzas militares se ven obligadas a atender a las necesidades básicas de la población: alimentos, agua, medicamentos, apoyo sanitario, cobijo. En estos casos, los criterios de actuación deben ser los mismos: necesidad, urgencia y transitoriedad. Resulta necesario trabajar para que la prestación de esta ayuda por fuerzas militares sea de la mínima duración posible, tratando de transferir tal responsabilidad a la organización gubernamental o no gubernamental que pueda hacerse cargo de ella. En cualquier caso, especialmente en el caso de fuerzas militares que apoyan a uno de los bandos enfrentados en el conflicto, debe hacerse un especial esfuerzo por desvincular la ayuda humanitaria de las operaciones militares y por atenerse rigurosamente al principio de necesidad. La ayuda humanitaria en ningún caso puede convertirse en un premio o una incitación a la colaboración.

La realidad aquí expuesta obliga a que las fuerzas armadas estén preparadas para asumir estos cometidos, lo que implica disponer de procedimientos, incluirlos en los planes de estudios, contar con personal especializado y practicar con las agencias civiles el modo en que deben acometerse y transferirse estas responsabilidades.

4. LA ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS.

Otro aspecto sobre el que la experiencia acumulada en Afganistán aporta lecciones valiosas es la necesidad de integrar el esfuerzo de diferentes organizaciones en la gestión del conflicto. En los conflictos del siglo XXI, la fuerza militar va ser sólo uno más de los actores implicados en su gestión, junto a organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales. El esfuerzo exigido por las operaciones de estabilización o de reconstrucción post-conflicto rebasa las capacidades de cualquier actor individual, exigiendo una acción concertada por parte de todos ellos.

La experiencia ha demostrado que esta acción concertada va a tener que asumirse sin disponer de un mando único y que la necesaria convergencia de esfuerzos tampoco podrá conseguirse mediante un planeamiento conjunto. Deberá basarse en la persecución de un objetivo común, en la lealtad institucional, basada en el respeto a las prioridades y procedimientos de cada uno, en el reparto de tareas y en una coordinación adaptada a la voluntad y necesidades de cada actor. El intercambio de información, el conocimiento mutuo y el fomento de una cultura de cooperación son factores fundamentales a la hora de fomentar una cooperación que requiere, ante todo, un cambio de mentalidad: prima-

cía de los objetivos generales sobre los particulares de cada organización; planeamiento individualizado, acorde con el objetivo general, y establecimiento de mecanismos de comunicación y transparencia son las claves de una cooperación necesaria, aunque compleja.

En el caso afgano, la primacía de los objetivos generales sobre los particulares de cada organización se ha visto muy dificultada por el sistema de reparto territorial de la responsabilidad por naciones. El modelo de PRT, exitoso en muchos aspectos, presenta el inconveniente de fraccionar la responsabilidad en el apoyo a la estabilización, haciendo que en cada provincia sea una nación diferente la responsable del proceso. Como ha quedado en evidencia, los PRT,s pueden ser más o menos permeables a las prioridades del gobierno afgano o de agencias como la ONU o la OTAN, pero son las directrices nacionales las que guían en última instancia su actuación. Esto ha hecho prácticamente imposible abordar desde una perspectiva nacional afgana aspectos como las infraestructuras críticas o la sanidad. Además, ha hecho difícil al gobierno afgano asumir el protagonismo que debería tener en el proceso, algo que le ha restado legitimidad frente a los afganos. La comunidad internacional ha acabado por tomar conciencia de la necesidad de que sea el propio gobierno afgano quien lidere el proceso de reconstrucción y que lo haga al amparo de una estrategia nacional única, a la que deben adherirse las organizaciones que quieran contribuir. Pero, la experiencia ha demostrado lo difícil que es reconducir la situación una vez que, a todos los niveles, autoridades sub-nacionales y ciudadanos han identificado que no es su gobierno el responsable efectivo del planeamiento y priorización de las acciones a realizar.

En casos como el afgano, resulta difícil que el propio gobierno asuma desde el primer momento las responsabilidades que le corresponden. Hasta que adquiera la capacidad necesaria, otras agencias deben hacerse cargo de atender las necesidades de seguridad, gobierno y servicios de la población. Pero debe asumirse desde el inicio que se trata de una situación transitoria, limitada al tiempo imprescindible; que debe priorizarse el desarrollo de capacidades propias en la administración apoyada para facilitar una rápida transición, y debe trabajarse desde el principio para facilitarla. Una manera de facilitarla hubiera sido dar más protagonismo al propio gobierno afgano, para que desde el primer momento marcara las prioridades y demostrara su legitimidad ante los afganos. Uno de los problemas a los que se enfrentó la comunidad internacional cuando comenzó a planear el repliegue previsto para 2014 fue precisamente la dificultad de que las administraciones afganas se hicieran cargo de gran parte de las responsabilidades que habían asumido, durante años, otras entidades. No haber previsto desde el inicio la necesidad de esta transferencia de responsabilidades y no haber preparado a la administración afgana para ello dificultó enormemente el proceso y supuso sumir riesgos que podrían haberse evitado.

Por otra parte, el volumen de la ayuda económica debe ajustarse a las capacidades de gestión del gobierno o canalizarse por otras vías mientras éste no sea capaz de gestionarla adecuadamente. Un exceso de ayuda económica puede desbordar a una administración incipiente, conduciendo al despilfarro, el descontrol y la corrupción. También aquí puede ser necesario que organizaciones internacionales asuman transitoriamente responsabilidades gubernamentales, complementando las carencias del gobierno local. Pero trabajando paralelamente en el desarrollo, lo más rápido posible, de capacidades

propias de forma que se produzca una transición rápida y sin discontinuidades en la prestación de servicios.

La lección más importante que puede extraerse de la intervención internacional en Afganistán es, posiblemente, que la clave del éxito de este tipo de operaciones radica en el grado de legitimidad que alcance el gobierno, algo que, en las fases iniciales de la intervención internacional no se tuvo en cuenta. Esa legitimidad dependerá tanto de su origen, que no sea percibido como impuesto, como de su ejercicio, que sea percibida como capaz de responder a las necesidades y derechos básicos de los ciudadanos⁹⁸¹.

Esta legitimación del gobierno afgano se ha visto seriamente dañada por la alianza inicialmente mantenida con los señores de la guerra que habían protagonizado la guerra civil previa a la llegada al poder de los talibán. Esta asociación deslegitimó a los ojos de muchos afganos al gobierno afgano, que se vio obligado a apoyarse en ellos y otorgarles no sólo impunidad por sus crímenes pasados, sino importante cuotas de poder. Esta deslegitimación se extendió a la propia intervención internacional, que se ha visto asociada desde entonces a unos actores que representan lo contrario de los que la intervención internacional pretendía defender para Afganistán. En 2001, la asociación con estos actores supuso una ventaja militar inmediata innegable: permitió derribar al régimen talibán sin emplear prácticamente tropas no afganas. Pero, a largo plazo, el precio político pagado por ello ha rebasado, con toda seguridad, las ventajas iniciales.

5. LA RELEVANCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.

5.1. Un proceso constituyente enmarcado en un conflicto no cerrado. Históricamente, la construcción de la paz y los procesos constituyentes se abordaban como procesos separados. Hoy, la tendencia dominante aboga por su fusión, convirtiendo a las constituciones en una suerte de tratados de paz, olvidando que consolidar la paz y democratizar Estados en escenarios postconflicto no son siempre esfuerzos convergentes. La construcción de la paz y la construcción del Estado que supone un proceso constituyente persiguen objetivos diferentes y requieren plazos también diferentes. La premura por aprobar una constitución que cerrara el conflicto llevó a entrelazar las discusiones sobre la paz, con las derivadas de la construcción del Estado. Esta coyuntura condujo a resultados negativos para ambos procesos. Por una parte, supuso abordar la construcción de la paz en ausencia de los talibán, excluidos del proceso constituyente, haciendo imposible en la práctica que la nueva constitución cerrara el conflicto. Por otra, supuso que en el proceso constituyente cobraran un gran protagonismo los líderes de las distintas facciones enfrentadas, dando el máximo protagonismo a líderes acusados de crímenes de guerra, caracterizados por su radicalismo, que utilizaron su poder para imponer sus criterios en la nueva constitución. Disociar el proceso de paz del constituyente podría haber permitido llegar a un acuerdo de paz inclusivo y a una constitución más participativa.

⁹⁸¹ La teoría de la legitimidad ha sido analizada a fondo por Habermas. Para un análisis de su teoría sobre esta materia: INNERARITY, D. "La teoría discursiva de la legitimidad de Jurgen Habermas". *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, N°. 14. Universidad de Navarra, 1986, pp. 233-278.

Ante este problema se plantean dos opciones, priorizar la paz y posponer algunas exigencias de la democratización o aplicar un enfoque gradualista e ir avanzando en ambos campos, a pesar de los conflictos puntuales que puedan surgir. La opción gradualista aplicada en Afganistán fue discutida por quienes planteaban que, en 2001, sólo los grupos políticos más radicales estaban en condiciones de competir por el poder. Elaborar una constitución y celebrar elecciones en esas condiciones equivalía a situar en posición de ventaja a esos grupos políticos⁹⁸². El tiempo ha venido a confirmar este temor, puesto de manifiesto por algunos aspectos del texto constitucional y por el poder que han logrado mantener los *tanzim*. Sin embargo, la alternativa a esta situación no parece que debiera haber sido una apuesta por el modelo de priorización, sino por un enfoque gradualista más ajustado a la realidad afgana. Tanto el proceso constituyente, como las primeras elecciones, deberían haberse pospuesto hasta que todas las corrientes políticas afganas hubieran tenido tiempo para articularse, aunque fuera mínimamente, para defender sus posiciones políticas. No hacerlo así impidió de hecho que los partidos políticos más moderados participaran en condiciones de igualdad en el proceso político.

Por otra parte, el empeño de la comunidad internacional en acelerar el proceso constituyente cercenó las posibilidades de participación popular y creó un cierto desapego de los afganos hacia una constitución que tienden a ver como impuesta por la alianza constituida entre los señores de la guerra y los poderes internacionales.

Por último, el protagonismo otorgado a los señores de la guerra en el proceso constituyente les ha permitido mantener intacto su poder y condicionar desde entonces al gobierno afgano.

5.2. Diseño de un Estado fuertemente centralizado. Al diseñar el Estado afgano, la nueva constitución diseña un modelo altamente centralizado, tanto en el plano horizontal, en el que el poder ejecutivo, y particularmente el presidente, concentra un gran poder frente a los otros poderes del Estado, como en el vertical, en el que las administraciones sub-estatales tienen muy pocas competencias. El resultado ha sido un sistema político que concentra el poder en una presidencia que, además, carece de una base política articulada, lo que dificulta enormemente que la sociedad se sienta parte del proceso político.

En el plano vertical, la opción centralista viene amparada por la necesidad de eficiencia, especialmente en un entorno de limitaciones presupuestarias y de escasez de personal cualificado, que hacen necesario aprovechar al máximo las economías de escala derivadas de la centralización. Por otra parte, cuando existe una diversidad significativa dentro de la población, parece preferible un Estado unitario, con el fin de garantizar la existencia misma del Estado y contribuir a un enfoque uniforme de la acción del gobierno en el país. Por ello, un sistema tan altamente centralizado fue inicialmente apoyado por la comunidad internacional, por considerarlo como el más indicado para superar las deficiencias de la administración afgana y las tensiones territoriales. De acuerdo con ello, la ayuda internacional se centró, casi en exclusiva, en el desarrollo de capacidades en el gobierno central, dejando en segundo plano a las administraciones sub-nacionales. En

⁹⁸² Cobra aquí valor la reflexión de Roldán Barbero, que señala que las elecciones, aunque constituyen un requisito indispensable para un sistema democrático, constituyen en ocasiones una formalidad que oculta propósitos autoritarios (ROLDÁN BARBERO (2018-1), *loc. cit.* p. 190).

contraste con lo pretendido, esta política ha contribuido muy poco a fortalecer la cohesión nacional, ya que la debilidad de las administraciones periféricas ha hecho al Estado invisible e inoperante en gran parte del país.

La fuerte centralización de poderes en la presidencia y el correspondiente debilitamiento del papel del Parlamento y el Poder Judicial, unidos a la escasa capacidad de decisión de los entes sub-estatales, han extendido entre los afganos la percepción de que están excluidos de cualquier participación significativa en el gobierno del país, limitando la representación política a la élite gobernante de Kabul y a los líderes regionales cuasi-feudales. Resulta difícil para las entidades sub-estatales, las más próximas a los ciudadanos, influir en la definición de políticas a nivel local, dificultando que éstas respondan a las necesidades y aspiraciones reales de la población, lo que ha ayudado poco a la hora de afianzar la legitimidad del gobierno afgano. Además, la amplitud de poderes otorgados a la presidencia dificulta su control tanto por el poder legislativo, como por el judicial. Si a ello se une las debilidades de ambos poderes, el resultado es una presidencia que, en la práctica, actúa con unos poderes de una magnitud impropia de un auténtico Estado de Derecho. Además, crea en el poder ejecutivo un caldo de cultivo perfecto para la corrupción, amparada en la práctica impunidad a la que conduce la debilidad de los otros dos poderes.

La conclusión evidente es que Afganistán necesita una redefinición del equilibrio entre los poderes del Estado, reforzando la independencia judicial y los poderes del parlamento. Se verá más adelante la problemática que plantea el fortalecimiento del Poder Judicial y, en el caso del Parlamento, la necesidad de contar con verdaderos partidos políticos capaces de articular, a través del parlamento, las aspiraciones de los afganos. Además, el esfuerzo por estabilizar Afganistán debe combinar actuaciones encaminadas a fortalecer el gobierno central, con otras dirigidas a fortalecer su base social, para lo cual parece necesario un cierto grado de descentralización que dé cierto protagonismo a distritos y provincias en la gestión de sus necesidades.

5.3. El papel de la Justicia en la construcción del Estado. En el ámbito de la justicia, como componente esencial del Estado de Derecho, hay aspectos en los que la experiencia afgana ofrece enseñanzas relevantes.

En primer lugar, la relevancia que la justicia tiene a la hora de proporcionar legitimidad a un Estado. En Afganistán, la capacidad de impartir justicia ha sido históricamente el factor de legitimidad más importante para cualquier gobierno; y lo sigue siendo. Fue esta capacidad la que impulsó la llegada al poder de los talibán y es su ausencia la principal causa de la falta de apoyo social de los gobiernos posteriores. Hay evidencias sobre la relación entre la falta de justicia y el apoyo a la insurgencia, lo que ha acabado por poner en evidencia la necesidad de priorizar la reforma del sector de la justicia como una exigencia inmediata para lograr cualquier éxito duradero en la lucha contra la insurgencia y por la estabilización de Afganistán. Paralelamente, ha puesto de manifiesto que esta reforma debe priorizar el acceso efectivo a una justicia independiente sobre otros aspectos instrumentales, como los relacionados con la formación o las infraestructuras.

En segundo lugar, la necesidad de un poder judicial verdaderamente independiente, que pueda ejercer su función de contrapeso del poder ejecutivo. En este aspecto, puede de-

cirse que la Constitución de 2004 ha fracasado a la hora de introducir medios de control y contrapesos al poder ejecutivo. La subordinación del poder judicial respecto al presidente ha favorecido un clima de impunidad, al dificultar a los tribunales la persecución de las infracciones legales cometidas desde el poder político, particularmente en lo que respecta a los casos de corrupción. Si quienes detentan el poder lo hacen arbitrariamente, sin que quepa exigirles responsabilidades y falta voluntad política para hacer cumplir la ley, no importa lo bien formados que estén los jueces o lo correctas que sean las leyes, arbitrariedad e impunidad harán imposible el establecimiento de un auténtico Estado de Derecho.

En tercer lugar, a la hora de diseñar el Afganistán post-talibán, se planteó el dilema, frecuente en situaciones post-conflicto, que contrapone la necesidad de exigir responsabilidades por los crímenes cometidos en el pasado, con la de evitar exigencias que puedan dificultar el acuerdo de paz. Planteado así el dilema paz-justicia, se decidió optar por la paz, posponiendo cualquier exigencia de justicia por crímenes pasados. El hecho de que en el establecimiento del nuevo Estado hayan gozado no sólo de impunidad, sino de notorio protagonismo líderes acusados de crímenes de guerra ha empañado a los ojos de muchos afganos la legitimidad del nuevo sistema político en su conjunto.

Por último, un aspecto particularmente relevante puesto de manifiesto en el proceso de construcción del Estado afgano fue el del papel de los sistemas de justicia informales y su posible contribución al establecimiento de un Estado de Derecho efectivo. Los tribunales tradicionales fueron inicialmente considerados como un obstáculo en la creación de un sistema de justicia moderno y centralizado. Pero el tiempo ha demostrado dos realidades concurrentes: la incapacidad, a corto plazo, del sistema de justicia formal para cubrir las necesidades de justicia de los afganos y el potencial que los sistemas de justicia informal tienen para complementar el sistema formal, supliendo sus carencias. Antes esta dos realidades, tanto el gobierno afgano, como la comunidad internacional, han acabado por reconocer la necesidad de integrar ambos sistemas. Abandonado el intento de erradicar los tribunales informales, se trata más bien de asegurar que sus decisiones estén alineadas con los principios que sustentan la constitución y que, de alguna manera, sus decisiones puedan ser integradas en el sistema formal.

5.4. La corrupción como amenazas proceso de estabilización. La corrupción ha acabado por convertirse en una de las mayores amenazas para el proceso de estabilización.

Inicialmente se fue condescendiente con un problema que se consideró inherente a la cultura afgana, sin valorar sus efectos en la economía, en la eficiencia en la prestación de servicios públicos y, sobre todo, en la legitimidad del gobierno afgano. A día de hoy, el elevado nivel de corrupción percibida por los afganos es una de las mayores causas de desafección respecto a su gobierno y al proceso político de estabilización. La lucha contra la corrupción debe incluir medidas punitivas, pero no deben ser estas, sino las preventivas, las que primen en este campo ya que, en un entorno de corrupción rampante, la eficacia de la acción punitiva es muy limitada. Una dosificación de la ayuda económica, ajustada a las capacidades de gestión de la administración afgana; un sistema de fiscalización más exigente por parte de los donantes, y la vinculación de la ayuda a unos mínimos estándares de transparencia y eficiencia hubieran ayudado a mitigar este problema. Cuando empezaron a implantarse estas políticas, después de más de 10 años

de intervención internacional, el problema había adquirido unas dimensiones difíciles de controlar.

El protagonismo político asignado a los señores de la guerra ha fomentado la corrupción, al poner de manifiesto la impunidad de los poderosos. Posteriormente, el elevado volumen de ayuda económica desbordó a la administración afgana, impidiendo un control efectivo de los fondos y facilitando así prácticas corruptas. La dependencia económica de la ayuda internacional contribuyó al proceso, porque niveles muy altos de ayuda exterior suelen coincidir con altos niveles de corrupción. Por último, resulta difícil luchar contra la corrupción en ausencia de un Estado de Derecho efectivo que permita denunciar y perseguir las prácticas corruptas ejercidas desde el poder. Paulatinamente, se llegó a ser consciente del potencial destabilizador de un elevado nivel de corrupción y se instó al gobierno afgano a adoptar medidas para erradicarla, llegando a condicionar la ayuda económica al cumplimiento de ciertos requisitos al respecto. Consecuencia de ello, el gobierno afgano ha acometido una serie de reformas legislativas y administrativas. Se han producido algunas condenas judiciales contra personajes relevantes. Pero, no se han conseguido cambios radicales en un asunto que amenaza con deslegitimar al gobierno afgano frente a sus ciudadanos, desmotiva a los donantes internacionales y alimenta a la insurgencia.

5.5. El papel de los partidos políticos: En Afganistán, a pesar de los años transcurridos desde la aprobación de la constitución, el sistema de partidos no ha logrado desarrollarse plenamente. La paradoja radica en que los partidos son una realidad política y jurídica y el sistema político se define como democrático y reconoce la pluralidad de partidos, mientras la realidad evidencia que no son cauces efectivos de participación política de los ciudadanos y que tienen dificultades para competir por el poder por cauces legales o ejercer un control efectivo del ejecutivo. Legalmente, forman parte del sistema político pero, de hecho, están marginados del mismo. La normativa electoral y parlamentaria, no la Constitución, han llevado a la irrelevancia a los partidos políticos, al privarles de la posibilidad de presentar listas a las elecciones, ya que la ley electoral impone las candidaturas unipersonales, y de constituir grupos parlamentarios, figura excluida por la normativa parlamentaria. Las restricciones legales a su financiación contribuyen también a su debilidad.

La explicación de esta realidad puede estar, al menos parcialmente, en su propio origen. El haber apoyado en las fases iniciales a los grupos muyahidines protagonistas de la guerra civil, organizaciones difícilmente calificables como partidos políticos, permitió que afianzaran su poder en el nuevo régimen y que se convirtieran en el cauce de la representación popular, dificultando el desarrollo de verdaderos partidos políticos. Los partidos así surgidos son realmente plataformas clientelares surgidas alrededor de líderes que los utilizan como instrumento para sus objetivos políticos. La falta de un programa político claro, la dificultad para financiarse y la debilidad organizativa, unidos al poder de sus líderes, capaces de imponer su criterio a los órganos formales de toma de decisiones, hacen que, a día de hoy, los partidos afganos sean, de hecho, redes de apoyo de líderes individuales en las que sigue predominando el factor étnico.

El surgimiento de los denominados *nuevos partidos democráticos*, apoyado por la comunidad internacional, más acordes con lo que debe representar un partido en un siste-

ma parlamentario, no ha conseguido hasta el momento desbancar a los partidos tradicionales, que siguen monopolizando la representación popular.

La debilidad de los partidos facilita el mantenimiento de los enfrentamientos que dieron lugar a las sucesivas guerras civiles; aleja a los afganos de sus instituciones, al privarles de un cauce claro de relación al margen de las redes de poder tradicionales; impide que la oposición política se agrupe en torno a un programa político, dejando esta labor, fundamental en un Estado democrático, en poderes ajenos a la voluntad popular. Los esfuerzos tardíos por apoyar el surgimiento de verdaderos partidos políticos no ha sido demasiado exitoso, por la dificultad que representa enfrentarse a las redes clientelares que sustentan a los partidos tradicionales. En resumen: la debilidad de los partidos políticos hace muy difícil el establecimiento de una democracia plena en Afganistán.

La escasa representatividad y el fraccionamiento del parlamento han coadyuvado a fortalecer la figura del presidente al impedir una distribución más amplia del poder político. Un sistema que hubiera propiciado un mayor protagonismo de líderes locales y la formación de partidos políticos más fuertes y representativos hubiera propiciado una mayor implicación de sus partidarios y una mayor movilización social, ampliando la base popular del régimen y creando un contrapeso efectivo al poder del presidente. Esta mayor base social, en última instancia, hubiera reducido la dependencia crónica del régimen de apoyos extranjeros. A la larga, este sistema ha contribuido a minar la base popular del régimen y a fomentar su dependencia más del apoyo internacional que de la legitimidad entre los afganos. Intentos posteriores de modificación de este sistema no han dado todavía los frutos deseados.

5.6. El respeto a los Derechos Humanos: la situación de la mujer.

Estado de Derecho implica igualdad ante la ley. En la concepción occidental, esta igualdad supone la ausencia de cualquier tipo de discriminación por, entre otros factores, el género. Sin embargo, sociedades como la afgana pueden ser proclives a aceptar un sistema político que reconozca ciertas diferencias, en cuanto a derechos y deberes, entre hombres y mujeres. Justificaciones culturales y religiosas están detrás de esta tolerancia hacia la desigualdad. Ante esta realidad caben diferentes aproximaciones. Desde una perspectiva relativista, el contenido de los derechos humanos no es uniforme en todos los entornos culturales. La perspectiva universalista sostiene que el ser humano, por el mero hecho de serlo, es acreedor de determinados derechos.

En el caso de Afganistán, tanto la comunidad internacional, como el gobierno afgano, han tratado mantener un difícil equilibrio entre una visión universalista de los derechos humanos y el respeto a la cultura afgana en un asunto que ha demostrado ser de gran sensibilidad tanto para los defensores de los derechos de la mujer, como para los afganos más conservadores. El resultado ha sido una clara dicotomía: los textos legales afganos son perfectamente homologables en lo que respecta a la protección de los derechos de la mujer. Pero la realidad es muy diferente y las mujeres afganas sufren de hecho una situación de discriminación, ante la cual les resulta difícil encontrar apoyo político o judicial. Tampoco el apoyo de la comunidad internacional ha sido todo lo firme que hubiera sido necesario, porque se ha tendido a no presionar en un asunto muy sensible para los afganos y que, desde determinadas posiciones, se ha criticado como una injerencia dirigida a imponer patrones culturales ajenos a la sociedad afgana, obviando

que los usos culturales no deben considerarse inmutables y son, en gran medida, imposiciones de los grupos dominantes o construcciones idealizadas ajenas a la realidad social.

Ante esta situación, se plantea la duda de hasta qué punto la comunidad internacional puede presionar a Afganistán para que garantice al respeto a unos derechos cuya formulación choca, en gran parte, con sus tradiciones. Como puntos de partida para resolver este dilema cabe concluir que hay un contenido mínimo de los derechos humanos que es inherente a todo ser humano, con independencia de su entorno cultural. Cabe también concluir que existe un cierto derecho de injerencia cuando estos derechos mínimos no son respetados por los gobiernos, incluso cuando tales violaciones resulten amparadas por normas consuetudinarias. Pero resulta difícil llegar a un acuerdo sobre la forma que tal injerencia puede adoptar.

El más mínimo sentido común lleva a rechazar violaciones especialmente graves de estos derechos, como las que han sufrido con demasiada frecuencia las mujeres en Afganistán. Las particularidades culturales de cualquier grupo social no deben en ningún caso permitir que se acepten violaciones a la vida, la dignidad y la libertad de sus miembros.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En entornos de conflicto como el afgano, aquejados de graves problemas de seguridad y carencias en necesidades básicas, tiende a considerarse que justicia, gobernanza y derechos humanos son aspectos no urgentes, cuya solución puede postergarse hasta el momento en que los problemas prioritarios den margen para dedicarse a ellos. En ocasiones, se considera que la preocupación por ellos es una cuestión de idealismo, poco enraizada con los problemas reales de los Estados en conflicto. La realidad ha venido a demostrar lo contrario. Abordarlos desde el inicio de cualquier intervención es una cuestión de realismo y de cálculo estratégico, relevante al margen de consideraciones morales. La falta de una estrategia clara para abordar estos problemas equivale en la práctica a la ausencia de una estrategia para abordar los aspectos políticos de la lucha contra la insurgencia, posiblemente el aspecto más importante del conflicto.

Al analizar las causas del fracaso relativo del proceso de construcción del Estado afgano se impone el argumento de que se debe a que ha sido un intento arrogante y poco realista de construir un Estado, pero la realidad no parece confirmar esta hipótesis. El fracaso de la política seguida en Afganistán ha venido de la mano de la *realpolitik*, que ha llevado a sacrificar principios políticos y morales por consideraciones pragmáticas. El problema del sistema político establecido por los Acuerdos de Bonn no es, como tantas veces se ha dicho, su inadecuación a la sociedad afgana. Lo que se aprobó en aquel momento significaba la continuación del proceso reformista iniciado en 1964 e interrumpido por el golpe de Daud: democracia parlamentaria, sistema bicameral, etc. El problema fue precisamente que lo acordado en Bonn nunca llegó a aplicarse plenamente. El papel de los líderes políticos del momento, reacios a perder su poder; la debilidad de los partidos políticos moderados, arrinconados por los *tanzim*; el sistema electoral y parlamentario que han impedido la consolidación de partidos políticos representativos,

todos ellos son los factores que han impedido el desarrollo de una verdadera democracia parlamentaria.

Como advierte Wang, "la reforma del Estado de Derecho sólo tendrá éxito si afronta el problema fundamental de los líderes que se niegan a ser gobernados por la ley. El respeto a la ley no arraiga fácilmente en sistemas plagados por la corrupción, en los que las élites sólo ceden sus privilegios y su impunidad si se ven obligados a ello"⁹⁸³. Sin tenerlo en cuenta, la constitución vigente ha instaurado un sistema de separación de poderes muy frágil, que impide a los poderes legislativo y judicial actuar como contrapeso del ejecutivo. Junto a ello, la desafortunada combinación de un liderazgo afgano débil y un apoyo internacional escasamente coordinado impidió el desarrollo de una agenda decididamente reformista. En el difícil equilibrio entre la voluntad de reformar y la necesidad de apaciguar a los comandantes más poderosos, la balanza se inclinó a favor de estos últimos, sacrificándose en el camino las exigencias del Estado de Derecho.

Pero, por encima de todo, el caso afgano ha demostrado que abordar la estabilización de Estados en conflicto o post-conflicto no puede suponer actuar en paralelo sobre una serie de problemas independientes. Los Estados constituyen sistemas integrados en los que no hay compartimentos estancos, de forma que la actuación sobre cualquiera de sus componentes genera respuestas no buscadas en el resto, modificando el conjunto. Esta realidad, definida por el concepto de *sistema adaptativo complejo*, obliga a abordar la estabilización como un problema único y global y a tener en cuenta, en cada actuación particular, los efectos que puede originar en todo el sistema. No haberlo tenido en cuenta ha llevado, en ocasiones, a abordar políticas que, aun produciendo efectos beneficiosos en algún aspecto concreto, han generado problemas mayores en otros o han llegado a amenazar la estabilidad del sistema en su conjunto.

⁹⁸³ WANG, *loc. cit.* p. 225.

ACRÓNIMOS

- ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ACJC. Centro de Justicia Anticorrupción. *Anti-Corruption Justice Centre*.
- AJP. Publicación Conjunta Aliada (OTAN)
- ANDS. Estrategia nacional de desarrollo de Afganistán. *Afghan National Development Strategy*
- AREU. Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*
- CICR. Comité Internacional de la Cruz Roja
- CIMIC. Cooperación Cívico-Militar. *Civil Military Cooperation*
- EEUU. Estados Unidos de América
- HOO. Oficina Superior de Supervisión Anticorrupción. *High Office of Oversight for Anticorruption*
- ISAF. Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. *International Security Assistance Force*.
- IDLG. Dirección Independiente de Gobierno Local. *Independent Directorate of Local Governance*.
- JCOA. Centro Conjunto de Análisis Operacional. *Joint Center for Operational Analysis*.
- MEC. Comité conjunto independiente de supervisión y evaluación anticorrupción. *Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee (MEC)*
- ONG. Organización no gubernamental
- ONU. Organización de las Naciones Unidas
- OTAN. Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PDPA. Partido Democrático Popular de Afganistán (Comunista)
- PRT. Equipo de Reconstrucción Provincial. *Provincial Reconstruction Team*
- SIGAR. Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán. *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*.
- SMAF. Autosuficiencia a través del Marco de Responsabilidad Mutua. *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework*.
- TMAF. Marco de Responsabilidad Mutua de Tokyo. *Tokyo Mutual Accountability Framework*
- UE. Unión Europea
- UNAMA. Misión de las Naciones Unidas de Asistencia en Afganistán. *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*

UNCAC. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. *United Nations Convention against Corruption*

UNRRA. Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Reconstrucción. *United Nations Relief and Rehabilitation Administration.*

USD. Dólar estadounidense. *United States Dollar*

USIP. Instituto para la Paz de EEUU. *United States Institute for Peace.*

WFP. Programa Mundial de Alimentos. *World Food Program*

BIBLIOGRAFIA

- ABU-LUGHOD, L. 'Do muslim women really need saving?' En: *American Anthropologist*. Vol. 104. N° 3. Washington. Septiembre. 2002. <https://www.jstor.org/stable/3567256?seq=1>
- ACTIONAID. *Afghan women's rights on the brink*. 2012. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/on_the_brink_afghan_womens_rights.pdf
- AFGHANISTAN CIVIL-MILITARY WORKING GROUP. *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Kabul. Mayo 2008.
- AFGHANISTAN INDEPENDENT HUMAN RIGHTS COMMISSION. AIHRC, *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*. Kabul. 2005. <https://www.refworld.org/docid/47fdad50.html>
- AFGHANISTAN STUDY GROUP. *A New Way Forward: Rethinking U.S. Strategy In Afghanistan*. Washington. 2010. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8566b163-1045-5b4c-5854-2f18cddb9212&groupId=283221
- AFGHANISTAN WOMEN COUNCIL. *Annual Report 2000*. Peshawar, 2001.
- AHMADI, B y PARKES, M. *Afghan Peace Process Tests Women Activists*. United States Institute of Peace. Tuesday, October 27, 2020. <https://www.usip.org/publications/2020/10/afghan-peace-process-tests-women-activists>
- AKBAR, A. *Social and Economic Change in the Tribal Areas 1972-1976*. Oxford University Press. Karachi. 1977.
- AKBAR, M. *Islamisation in Afghanistan and Afghan Jihad: A critical appraisal*. Universidad de Punyab. <https://iri.aiou.edu.pk/indexing/wp-content/uploads/2017/07/7-Muqarrab-Akbar-C-o-Abdul-Quddos-Afghan-Jihad-1.pdf>
- ALBRO, R e IVEY, B. *Cultural Awareness in the Military: Developments and Implications for Future Humanitarian Cooperation*. Palgrave Macmillan. 2014.
- AMADEO, K. *Afghanistan War Cost, Timeline, and Economic Impact*. The Balance, junio 2019. <https://www.thebalance.com/cost-of-afghanistan-war-timeline-economic-impact-4122493>
- AMATO, J. *Tribes, Pashtunwalli and how they Impact Reconciliation and Reintegration Efforts in Afghanistan*. Georgetown University. 2010. <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/553438/amatojonathan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ARAT-KOC, S. 'Imperial Wars or Benevolent Interventions? Reflections on "Global Feminism" Post September 11th'. En: *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*. Vol. 26, N 2. 2002. <https://journals.msvu.ca/index.php/atlantis/article/view/1417/1259>
- ARTETA, A. "La Conciencia Humanitaria", en RAICH, J. Coord. *El Laberinto humanitario*. Médicos Sin Fronteras. 1999
- ASSAD DE PAZ, M. *La herencia en el Islam*. UMMA. Agosto 2012.
- ASHDOWN, P. "International Humanitarian Law, Justice and Reconciliation in a Changing World". *The English Hauser Lecture on Humanitarian Law*. Nueva York. 2004.
- AYOTTE, K. J. y HUSAIN, M. E. 'Securing Afghan Women: Neocolonialism, Epistemic Violence, and the Rhetoric of the Veil'. *Feminist Formations*, Volume 17, Number 3, Fall 2005. Indiana University Press. <https://www.jstor.org/stable/4317160?seq=1>
- AYUB, F. KOUVO, S, y SOOKA, Y. *Addressing Gender-specific Violations in Afghanistan*. International Center for Transitional Justice. Kabul. 2009. <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Afghanistan-Gender-Violations-2009-English.pdf>
- AZARBAIJANI-MOGHADDAM
- 2011. *A Study of Gender Equity through the National Solidarity Programme's Community Development Councils*. Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR). Kabul 2.011. <https://landwise.resourceequity.org/record/1873>
 - 2014. S. *Seeking out their Afghan sisters . Female Engagement Teams in Afghanistan*. CHR Michelsen Institute. 2014. <https://www.cmi.no/publications/5096-seeking-out-their-afghan-sisters>
- AZARBAIJANI-MOGHADDAM, S. WARDAK, M. ZAMAN, I. y TAYLOR, A. *Afghan Hearts, Afghan Minds, Exploring Afghan perceptions of civil-military operations*. British and Irish Agencies Afghanistan Group. Kabul. 2008. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/48BF3AFE30E5D1F5492575C200193A3B-Full_Report.pdf
- BACZKO, A. "Judging in the Midst of Civil War: The Taliban Courts in Afghanistan (2001–2013)". *Politics*. 2013. 4. 25-46. https://www.researchgate.net/publication/323218589_Judging_in_the_Midst_of_Civil_War_The_Taliban_Courts_in_Afghanistan_2001-2013
- BALLESTEROS MARTÍN, J.L. "El postconflicto y la estabilización", en Garrido Gómez, M.I. (Coord) *El derecho a la paz como derecho emergente* pp. 143-158. Atelier, 2011.
- BANCO MUNDIAL.
- 2019. Informe del Secretario General, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, A/74/582–S/2019/935, 10 December 2019. <https://www.refworld.org/docid/3ae6aec2c.html>

- 2020. *Financing Peace. Financing Peace : Fiscal Challenges and Implications for a Post-Settlement Afghanistan*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/document-detail/776581575555846850/financing-peace-fiscal-challenges-and-implications-for-a-post-settlement-afghanistan>
- BARFIELD, T. *Afghan Customary Law and Its Relationship to Formal Judicial Institutions*. Boston University. Produced for the United States Institute for Peace (USIP) Washington. Junio. 2003. <https://www.usip.org/sites/default/files/file/barfield2.pdf>
- BARFIELD, T; NOIUMI, N y ALEXANDER, J. *The Clash of Two Goods: State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington 2006. https://www.usip.org/sites/default/files/file/clash_two_goods.pdf
- BARNETT, M., KIM, H., O'DONELL, M. y SITEA, L. *Peacebuilding: What Is in a Name?*. Global Governance 13, 2007. https://home.gwu.edu/~barnett/articles/2007_peacebuilding_gg.pdf
- BARON, K. "Mixing fighting and food in Afghanistan", en *Stars and Stripes*, 15 de septiembre de 2009. <https://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760>
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos." *Revista Española De Derecho Constitucional*, no. 21, 1987, pp. 199–228. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/44203209
- BELASCO, A. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*. US Congressional Research Service. Julio 2009. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>
- BELL, Christine, *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*. The American Journal of International Law. Vol. 100, No. 2 (Apr., 2006), pp. 373-412. https://www.researchgate.net/publication/228149440_Peace_Agreements_Their_Nature_and_Legal_Status
- BERENGUER LÓPEZ, Francisco. *La polarización de la sociedad afgana y su fracaso democrático (1773-2001)*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2017. <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-polarización-pol%C3%ADtica-de-la-sociedad-afgana-y-su-fracaso-democrático-1973-2001>
- BERRY, K. "The Symbolic Use of Afghan Women in the War on Terror". *Humboldt Journal of Social Relations*, Vol. 27, No. 2 (2003)
- BHATIA M. y GOODHAND, J. *Profits and poverty. Aid, livelihoods and conflict in Afghanistan*. Overseas Development Institute. Londres. 2003. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/450.pdf>
- BIDDLE, S. *Afghanistan and the Future of Warfare: Implicaciones for Army and Defense Policy*. Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de EEUU. Noviembre 2002. <https://www.comw.org/rma/fulltext/0211biddle.pdf>
- BJELICA, J. *Afghanistan's Anti-Corruption Institutions: Too many, and with too few results*. Afghanistan Analysts Network . 20 Mayo 2019. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/afghanistan-anti-corruption-institutions-too-many-and-with-too-few-results/>
- BOBST CENTER FOR PEACE & JUSTICE. *Workshop on Constitution Building Processes*, Princeton University, May 17–20, 2007, Princeton University. <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/uploads/2015/04/Workshop-Report-Constitution-Building-Processes.pdf>
- BOCHGREVINK, K y HARPVIKEN, B. *Afghanistan's religious landscape: politicising the sacred*. Norwegian Peacebuilding Centre. Marzo, 2010. <https://noref.no/eng/Publications/Noref-Policy-Briefs/Afghanistan-s-religious-landscape-politicising-the-sacred>
- BOGDANDY, A., HÄUßLER, S, HANSCHMANN, F y UTZ, R. "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 9, 2005. https://www.researchgate.net/publication/249573504_State-Building_Nation-Building_and_Constitutional_Politics_in_Post-Conflict_Situations_Conceptual_Clarifications_and_an_Appraisal_of_Different_Approaches
- BONI, F. "Afghanistan 2018: Parliamentary elections and regional power shifts". *Asia Maior*; 29. pp. 377–392. <http://oro.open.ac.uk/67055/1/Afghanistan%202018.pdf>
- BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Peace*. Nueva York. 1995. <https://digitallibrary.un.org/record/144858?ln=es>
- BRAHIMI, L. *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna, Austria, junio 2007, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>
- BROWN, F. Z. *The U.S. Surge and Afghan Local Governance. Lessons for Transition*. United States Institute for Peace (USIP) Special report 316. Washington, Septiembre 2012. <https://www.usip.org/publications/2012/09/us-surge-and-afghan-local-governance>
- BUCHHOLZ, B. *The Nation's Voice? Afghanistan's loya jirgas in the historical context*. Afghanistan Analysts Network. 19 November 2013. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/context-culture/the-nations-voice-afghanistans-loya-jirgas-in-the-historical-context/>

CALVILLO CISNEROS, J.M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán. El papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Universidad Complutense de Madrid. 2009. <https://eprints.ucm.es/11259/1/T32114.pdf>

CALL, C. T. y COUSENS, E. M., "Ending Wars and Building Peace". *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 1 (February 2008), pp. 1-21. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf

CARAFANO, J. J. (2003). *Post-Conflict and Culture: Changing America's Military for 21st Century Missions*. Conferencia. Heritage Lectures. <https://www.heritage.org/defense/report/post-conflict-and-culture-changing-americas-military-21st-century-missions>

CARLSON, S. et al. *Promoting the Rule of Law in Peacebuilding*. The Hague Institute for Global Justice. 2013. <https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/11/Promoting-Rule-of-Law-in-Peacebuilding.pdf>

CARTER, S. y CLARK, K. *No Shortcut to Stability. Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan*. Chatham House. Diciembre, 2010. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Asia/1210pr_afghanjustice.pdf

CASTIEN MAESTRO, J. I. "Los civiles afganos en España. Respondiendo a la estigmatización". En GONZALEZ ALCANTUD, J. A. (Dir.) *Elementos de cultura y transculturalidad para usos militares y civiles* Ed. Universidad de Granada. 2013. [http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosdeculturaytransculturalidad/!](http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosdeculturaytransculturalidad/)

CASTILLA BAREA, A. "El Concepto de Comprehensive Approach en la ONU y la OTAN. Alcance e Implicaciones". *Documentos de Seguridad y Defensa*, Nº 37. CESEDEN 2010.

CASTILLEJO, C. *Political parties and peacebuilding*. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Enero, 2016. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a3a0e081d8d2852cc065394acc740420.pdf>

CAROTHERS, T. "The "sequencing" fallacy. How democracies emerge". *Journal of democracy*. January 2007, Volume 18, Number 1. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-democracies-emerge-the-sequencing-fallacy/>

CENTER FOR AMERICAN PROGRESS. *Governance in Afghanistan*. 7 de Mayo de 2013. <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2010/05/11/7851/governance-in-afghanistan/>

CLARK, K y BIJELICA, J. *One Land, Two Rules: Service delivery in insurgent-affected areas, an introduction*. Afghanistan Analysts Network. 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/one-land-two-rules-1-service-delivery-in-insurgent-affected-areas-an-introduction/>

CLARK, K. *The Layha. Calling the Taliban to Account*. Afghanistan Analysts Network. 2012. http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20110704_CKlark_The_Layha.pdf

CLEMENTE, D. y EVANS, R. *War-time Logistics in Afghanistan and Beyond. Handling Wicked Problems and Complex Adaptive Systems*. The Royal Institute of International Affairs. Londres. 2014. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/home/chatham/public_html/sites/default/files/afghanistan_clemente.pdf

CLOUD, D. L. 'To Veil the Threat of Terror: Afghan Women and the Clash of Civilization in the Imagery of the U.S. War on Terrorism.' *Quarterly Journal of Speech*. Vol. 90, No. 3, August 2004, pp. 285–306.

COBURN, N.

- 2011. *The politics of Dispute Resolution and Continued instability in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. 2011. <https://www.usip.org/publications/2011/08/politics-dispute-resolution-and-continued-instability-afghanistan>
- 2013. *Informal justice and the international community in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. 2013. <https://www.usip.org/publications/2013/04/informal-justice-and-international-community-afghanistan>

COLES, H. L. y WEINBERG, A. K. *U.S. Army in World War II: Civil Affairs: Soldiers Become Governors*. U.S. Army Center of Military History, 1992. https://history.army.mil/html/books/011/11-3/CMH_Pub_11-3.pdf

COLES Jr. C "Civil Affairs Agreements for Liberated Territories". *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 267. Enero, 1950.

COLLINS, J. *Understanding War in Afghanistan*. National Defense University Press. 2011. <https://ndu.press.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/understanding-war-in-afghan.pdf>

COMBAZ, E. *The impact of integrated missions on humanitarian operations*. GSDRC Helpdesk Research Report. Mayo 2013.

COMISION EUROPEA. *The EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises*. Comunicado conjunto al Parlamento y al Consejo de Europa. Bruselas, 11 de diciembre 2013. <https://europa.eu/capacity4dev/public-fragility/wiki/eus-comprehensive-approach-external-conflict-and-crises>

- CONING, C. de y FRIIS, K. "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach". *Journal of International Peacekeeping* 15. 2011. https://www.researchgate.net/publication/273600713_-_Coherence_and_Coordination_The_Limits_of_the_Comprehensive_Approach
- CONSEJO DE RELACIONES EXTERIORES. EEUU *Improving US Post-Conflict Capabilities*. Conferencia-Coloquio. Julio 2005. https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Post-Conflict_Capabilities_-_final.pdf
- COOKMAN, C. y WADHAMS, C. *Governance in Afghanistan. Looking Ahead to What We Leave Behind*. Center for American Progress. Mayo, 2010. https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/05/pdf/afghan_governance.pdf?ga=2.212479060.1789733222.1602231351-1803331513.1602231351
- CORDESMAN, A.
- 2009. *Winning in Afghanistan: Creating Effective Afghan Security Forces*. Centre of Strategic and International Studies. Washington 2009.
 - 2012 (1). *Afghanistan from 2012-2014: Is A Successful Transition Possible?* Centre of Strategic and International Studies. Washington 2012. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120619_Afghan_Transition.pdf
 - 2012 (2). *Transition in the Afghanistan-Pakistan War. How does this War End?* Centre of Strategic and International Studies. Washington 2012. <https://www.csis.org/analysis/transition-afghanistan-pakistan-war-how-does-war-end>
 - 2013. *Afghanistan: Meeting the Real World Challenges of Transition*. Centre of Strategic and International Studies. Washington 2013. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130123_Afghan_Meeting_Challenges_new.pdf
- COWPER-COLES, S. *Cables from Kabul. The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*. Harper Press. Londres. 2012.
- CRUZ ROJA.
- 2005. Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *Neutral and Independent Humanitarian Action. Consolidated report of the Commissions*. Seúl, República de Corea, 18 de noviembre de 2005. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_eng_22.11.pdf
 - 2011. *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*. 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la media Luna Roja. 2011. <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>
 - 2011 (2) El futuro de la acción humanitaria". *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N.º 884. Diciembre de 2011. <https://international-review.icrc.org/es/revistas/irrc-no-884-el-futuro-de-la-accion-humanitaria>
- DALLAS, O. *Stabilization and Post-Conflict operations: The Role of the Military*. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Carlisle, Pennsylvania. EEUU. 2004. <https://publications.army-warcollege.edu/pubs/1795.pdf>
- DALRYMPLE,
- 2008. William. *The Last Mughal: The Fall of a Dynasty: Delhi, 1857*. Vintage.
 - 2014. *Return of a King: The Battle for Afghanistan*. Paperback.
- DELANEY, D. CIMIC CIMIC "Operations During Operation Kinetic". *Canadian Military Journal*. Invierno 2000-2001. <http://www.journal.forces.gc.ca/vo1/no4/doc/29-34-eng.pdf>
- DEVLIN, L. *Traditional Dispute Resolution and the Use of Islamic Law: Field Studies in Takhar and Paktia*. Peace Training and Research Organization (PTRO) en colaboración con United States Institute of Peace. Wasington. Julio 2014. <https://www.usip.org/sites/default/files/files/Traditional-Dispute-Resolution-and-the-Use-of-Islamic-Law.pdf> remix
- DIAMOND, L. "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States. Lessons and Challenges." *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 2, No. 2: 93-116. <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj0202/05.pdf>
- DIEZ PERALTA, E.
- 2009. "La igualdad entre mujeres y hombres a la luz del derecho internacional y el derecho de la Unión Europea". en *Identidades femeninas en un mundo plural*. pp. 179-186.
 - 2011. "Los derechos de la mujer en el Derecho internacional". *REDI Vol. LXIII 2 2011*. <http://www.revista-redi.es/es/articulos/los-derechos-de-la-mujer-en-el-derecho-internacional/>
 - 2013. "La protección internacional de la mujer y de la infancia en el conflicto armado" en *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO (Coord) pp. 137-162. Universidad de Granada. <https://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/18enfoqueintegraldelasperspectivasdegenero/>
 - 2015. "La defensa de los derechos de las mujeres y la violencia de género en el derecho internacional". En *Conflictos armados, género y comunicación*. Coord. Inmaculada Marrero Rocha Tecnos. pp. 147-176
- DIRECCIÓN DE DOCTRINA ORGÁNICA Y MATERIALES DEL EJÉRCITO DE TIERRA.

- 2007. *El Derecho de los Conflictos Armados*. Ministerio de Defensa, España.
 - 2009. *Publicación Doctrinal PD3-303. Estabilización*. Ministerio de Defensa. España.
- DORMAN, A. M. *Incorporating and Extending The UK Military Effects-Based Approach*. Strategic Studies Institute. Reino Unido. 2006. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep11367.pdf?refreqid=excelsior%3Ae8e75d6a70f72447aadfaf638331dae4>
- DROZDOVA, K., *Divide and COIN: Evaluating Strategies for Stabilizing Afghanistan and the Region*. APSA 2012 Annual Meeting Paper. <https://ssrn.com/abstract=2107018>
- DRUMBL, M. A. 'Rights, Culture, and Crime: The Role of Rule of Law for the Women of Afghanistan'. *Washington & Lee Public University Law and Legal Theory Research Paper Series. Working Paper No. 03-15*. Enero, 2004. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=452440
- DONNELLY, J. 'Cultural Relativism and Universal Rights'. *Human Rights Quarterly, Vol. 6. N° 4*. Pag 400-419. <https://www.jstor.org/stable/762182?seq=1>
- DURIEUX, Benoit. *The Afghan Conflict. A French View on Counterinsurgency*. Liechtenstein Institute on Self-Determination. Princeton School of Public and International Affairs. April 2011
- DURÁN CENIT, M. *Ejército Español y ONG en Kosovo. Relaciones Cooperativas en Escenarios de Postconflicto y Estabilización*. Biblioteca Conde de Tendilla. Universidad de Granada. 2014. <https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/20ejercitoespaol-yongenkosovo/>
- DURÁN CENIT, M y ÁVALOS MÉNDEZ, A. *Culturas cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Libano*. Biblioteca Conde de Tendilla. Universidad de Granada. 2013. <https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/13culturas-cruzadas-en-conflicto/>
- EIDE, B. *et al. Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Mayo 2005. <https://reliefweb.int/report/world/report-integrated-missions-practical-perspectives-and-recommendations>
- ELIZONDO, L. *Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2008. https://eprints.ucm.es/9193/1/Espacio_para_Respirar_PP02-08.pdf
- ELLIESIE, H. *Rule of Law in Afghanistan*. Governance in Areas of Limited Statehood. 2010. <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/special-reports/rule-law-afghanistan>
- EMAZ, A. 'How the West uses women's rights as an excuse for military intervention'. *This*. Febrero, 2012. <https://this.org/2012/02/17/how-the-west-uses-womens-rights-as-an-excuse-for-military-intervention/>
- EMON, A. "Huquq Allah and Huquq al-'Ibad: A Legal Heuristic for a Natural Rights Regime," *Islamic Law and Society*. N° 3. 2006. https://www.researchgate.net/publication/233701461_IHuquq_Allah_and_Huquq_al-%27Ibad_A_Legal_Heuristic_for_a_Natural_Rights_Regime
- ENSEÑAT Y BEREÁ, A. "Las Operaciones Integradas en los Documentos Estratégicos de los Aliados Europeos", en *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas*. Documentos de Seguridad y Defensa N° 37. CESEDEN 2010. <https://publicaciones-defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF165.pdf>
- ENTEZAR, E. M. *Afghanistan 101. Understanding Afghan Culture*. Xlibris Corporation. 2007.
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Afghanistan. Criminal law, customary justice and informal dispute resolution. Country of Origin Information Report. July 2020. https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2020_07_EASO_COI_Report_Afghanistan_Criminal_Law_Customary_Justice_Dispute_Resolutions.pdf
- FAIZ, A. 'Shari'a, Custom, and Statutory Law: Comparing State Approaches to Islamic Jurisprudence, Tribal Autonomy, and Legal Development in Afghanistan and Pakistan'. *Global Jurist. Volume 7, Issue 1. Article 5*. University of California, Berkeley 2007. <https://journals.openedition.org/abstractairanica/38159#text>
- FERNÁNDEZ ALFARO, J. A. *Las Fuerzas Armadas en los conflictos asimétricos y las operaciones de estabilización*. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado". UNED, 2009. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/TOMO_I_Jornadas_01.pdf
- FOLEY, C.
- 2010. *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. Verso. 2010.
 - 2011. "Housing, Land, and Property Restitution Rights in Afghanistan", en LECKIE, Scott (ed.), *Housing, Land, and Property Rights in Post-Conflict United Nations and Other Peace Operations: A Comparative Survey and Proposal for Reform*. Cambridge University Press. 2011. https://www.researchgate.net/publication/290710200_Housing_land_and_property_restitution_rights_in_Afghanistan
- FRANKE, V. "The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*. Volumen 11, n° 2, Otoño/Invierno 2006. https://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf

- FREEDBERG, S. J. Jr. "Supplying the Surge in Afghanistan", *National Journal*, February 20, 2010. www.national-journal.com/magazine/supplying-the-surge-in-afghanistan-20100220
- GASTON, E. SARWARI, A. y STRAND, A. 'Lessons Learned on Traditional Dispute Resolution in Afghanistan'. *Building Peace* no. 3 United States Institute of Peace (USIP) Washington. Abril 2013. <https://www.usip.org/publications/2013/06/lessons-learned-traditional-dispute-resolution-afghanistan>
- GATES, R.M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. Knopf, 2014.
- GHAI, Y., *Toward Inclusive and Participatory Constitution Making*, Presentation at The Constitution Reform Process: Comparative Perspectives. Kathmandu, Aug. 3–5, 2004. Transcripción disponible en: <http://www.idea.int/news/upload/Nepal%20-%20workshop%20paper%20-%20Yash%20Ghai.pdf>
- GHANI AHMADZAI, A.
- 1977. *State-Building and Centralization in a Tribal Society, Afghanistan: 1880-1901*. Resis no publicada. American University of Beirut, Lebanon, 1977.
 - 1983. "Disputes in a Court of Shaira, Kunar Valley, Afghanistan, 1885-1890," *International Journal of Middle East Studies*, 15. 1983.
- GHANI, A, LOCKHART, C. y CARNAHAN, M. *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building*. Overseas Development Institute. Londres. Working Paper 253. Septiembre, 2005. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2482.pdf>
- GIUNCHI, E. *State-Building and Subnational Tensions in Afghanistan and Pakistan*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Mayo, 2013. https://www.ispionline.it/it/documents/analysis_171_2013.pdf
- GIUSTOZZI, Antonio. *Afghanistan: Taliban's organization and structure*. Report for Landinfo. https://landinfo.no/asset/3589/1/3589_1.pdf. https://landinfo.no/asset/3589/1/3589_1.pdf
- GLATZER, B. "Being pashtun – being muslim: Concepts of person and war in Afghanistan". En: Glatzer, B. (Ed.), *Essays on South Asian Society: Culture and politics II*. Das Arabische Buch. Berlin:1998. <http://www.khyber.org/publications/021-025/glatzer1998.pdf>
- GLUCK, J. y BRANDT, M. *Participatory and Inclusive Constitution Making*. United States Institute for Peace (USIP), Peaceworks, Enero 2015, N° 105, Washington. <https://www.files.ethz.ch/isn/188062/PW105-Participatory-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN.
- 2002. *National Solidarity Programme*.
 - 2006 (1). *Afghan National Development Strategy. Summary Report*. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-national-development-strategy-summary-report-interim-strategy>
 - 2006 (2). *Strategy and Policy for Anti-Corruption and Administrative Reform*, disponible en: http://anticorruption.gov.af/Content/files/ANTI%20CURAPTION%20STRATIGY_Eng.pdf
 - 2007. *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/afg_e/WTACCAFG18_CD_1.pdf
 - 2008. *Afghanistan National Strategy for Combating Corruption*. https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf
 - 2015. *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)*. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf>
 - 2016. *Afghanistan Peace and Development Framework 2017 to 2021*. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/afg148215.pdf>
 - 2018. *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF), Smart Deliverables, 2017/2018*. <http://policymof.gov.af/home/smart-deliverables/>
 - 2018 (2). *Anti-Corruption Strategy 2017-2020*. https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf
- GÓMEZ ISA, F. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa, 2006. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>
- GOODHAND, J. *Aiding violence or Building Peace?: The Role of International Aid in Afghanistan*. Third World Quarterly, vol. 23, N° 5. 2002. https://www.researchgate.net/publication/248950011_Aiding_Violence_or_Building_Peace_The_Role_of_International_Aid_in_Afghanistan
- GRAVINGHOLT, J, GANZLE, S y ZIAJA, S. *Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building – How Compatible Are They?* German Development Institute. Marzo 2009. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Peacebuilding_and_Statebuilding_Draft_11-03-09_01.pdf
- GROTE, R. *Separation of Powers in the New Afghan Constitution*. Max Planck Institute. 2004. <https://www.refworld.org/pdfid/555b270d4.pdf>
- GUITTARD, A. *Qawn. Tribe-State Relations in Afghanistan from darius to Karzai*. Boston College. Mayo 2011. <https://dlib.bc.edu/islandora/object/bc-ir:102201/datastream/PDF/view>
- GUNDEL, J.
- 2002. "Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies". *Journal of Refugee Studies*. Vol 15, Issue 3, Sep. 2002. <https://academic.oup.com/jrs/issue/15/3>
 - 2006. *Humanitarian action in the new security environment: Policy and Operational Implications in Somalia and Somaliland*. Humanitarian Policy Group. Londres. 2006. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/389.pdf>

- HABIB, S. *Local Government in Afghanistan: How it works and main challenges*. 21ª Conferencia Anual del NISPACEE. Universidad de Balkh. 2013. https://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304161044150.Paper_Habib.pdf
- HART, V. *Democratic Constitution Making*. Special Report 107. United States Institute of Peace (United States Institute of Peace (USIP), 2003, <http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>. <https://www.usip.org/publications/2003/07/democratic-constitution-making>
- HASRAT M.H. y PFEFFERLE, A. *Violence against Women In Afghanistan*. Biannual report 1391. Afghanistan Independent Human Rights Commission. Kabul. 2013. https://www.aihrc.org.af/media/files/VAW_Final%20Draft-20.12.pdf
- HAYWARD, E. Civil-Military Coordination. Civil Affairs Planning". *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 267. Enero, 1950.
- HICKS, K. H. y WORMUTH, Christine E. *The Future of US Civil Affairs Forces*. Center for Strategic & International Studies. 2009. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130409_Hicks_FutureCivilAffairs_Web.pdf
- HOBBSAWM, E. y RANGER, T. *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press. 1983.
- HOFMAN, M. y DELAUNAY, S. "Afghanistan: a return to humanitarian action", Informe Especial, Médicos Sin Fronteras, 11 de marzo de 2010. <https://www.msf.org/afghanistan-return-humanitarian-action>
- HOFSTEDE, G. y HOFSTEDE, J. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. 3ª Ed., McGraw-Hill. USA, 2010.
- HOLDREN, R. J. NOWAK S. F. y KLINKENBERGER, F. J. Jr. "Dealing with Corruption. Hard Lessons Learned in Afghanistan". *JFQ* 75, 4th Quarter 2014. <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-75/Article/577577/dealing-with-corruption-hard-lessons-learned-in-afghanistan/>
- HOLT, F. L. *Into the Land of Bones. Alexander the Great in Afghanistan*. University of California Press. Los Angeles, 2005.
- HOOGENSEN GJORV, G. *Understanding Civil Military Interaction. Lessons Learned From the Norwegian Model*. Ashgate, 2014.
- HOPKIRK, P. *The Great Game: On secret Service in High Asia*. Jhon Murray Ed. Londres. 2006.
- HOROWITZ, D. L., *Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States*, William & Mary Law Review, Volume 49, Issue 4. 2008. <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1142&context=wmlr&sei-redir=1>
- HOZYAINOVA, A. *Sharia and Women's Rights in Afghanistan* United States Institute of Peace (USIP), Washington. 2014. <https://www.usip.org/publications/2014/05/sharia-and-womens-rights-afghanistan>
- HUGHES, M. *Afghanistan's Troika of Instability: Political Illegitimacy, State-Building and Pakistan Realpolitik*. Hopkins University. Baltimore, Maryland. May, 2016. https://www.academia.edu/28505062/AFGHANISTANS_TROIKA_OF_INSTABILITY_POLITICAL_ILLEGITIMACY_STATE_BUILDING_AND_PAKISTANI_REALPOLITIK
- IARCSC. INDEPENDENT ADMINISTRATIVE REFORM AND CIVIL SERVICE COMMISSION. *2020-2025 Strategic Plan*. Kabul, 9 de enero 2020. https://iarcsc.gov.af/en/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/V12_IARCSC_StrategicPlan_withPhoto-new.pdf
- INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE (MEC). "2nd six-month Report. JULY 2011". Julio 2012. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MEC-SECOND%20SIX%20MONTH%20REPORT-July%202012-%20ENGLISH_0.pdf
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP
- 2002. *Securing Afghanistan: The Need for More International Action*. Briefing n° 13. Asia. 15 de marzo de 2002. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/securing-afghanistan-need-more-international-action>
 - 2012. *Afghanistan. The Long, Hard Road to the 2014 Transition*. Asia Report núm. 236. Octubre 2012. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-long-hard-road-2014-transition>
 - 2016. *The Economic Disaster Behind Afghanistan's Mounting Human Crisis*. Statement/Asia. 3 octubre 2016. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/economic-disaster-behind-afghanistan-s-mounting-human-crisis>
- ISSA, S, DESMOND, G. y ROSS-SHERIFF F. "Pakistan. Refugee History and Policies of Pakistan: An Afghan Case Study" en UMA A. SEGAL, D. y ELLIOT, N. S. (Ed). *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends*. Oxford University Press. 2010. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780195388138.001.0001/acprof-9780195388138-chapter-12>
- JABBRA, N. *Women, Words and War: Explaining 9/11 and Justifying U.S. Military Action in Afghanistan and Iraq*. Journal of International Women's Studies. 8(1), 236-255. 2006. <https://zedutu.ga/women-words-and-war-explaining-911-and-justifying-us-military.pdf>

- JACKSON, V. C., *What's in a Name? Reflections on Timing, Naming, and Constitution-Making*, William & Mary Law Review, Volume 49, Issue 4. 2008. <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=wmlr>
- JAMAL, A., MASOUD, T y NUGENT, E. *Islamism and the Problem of Western Hegemony: Experimental Evidence from Egypt*. Universidad de Princeton. 2014. https://pdfs.semanticscholar.org/3db5/8f9501708b8fa33cafcc7c1ca403a809d58.pdf?_ga=2.10514868.1691188439.1602413884-1216978135.1602413884
- JAMIL, A. *El halcón errante*. Alianza Literaria (AL). Mayo 2013.
- JELINEK, E. *A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan*. Agency Coordinating Body for Afghan Relief. Estudio financiado por la Comisión Europea. Kabul. 2006. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/381C64CC0EBDA2B7C1257704004609C5-Full_Report.pdf
- JOHNSON. C. *Missing Political Front in Afghanistan*. Small Wars Journal. 22 de enero de 2015. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/missing-political-front-in-afghanistan>
- JOINT AND COALITION OPERATIONAL ANALYSIS. JCOA. *Operationalizing Counter/Anti-Corruption Study (CAC)*. Suffolk, VA. Febrero, 2014. <https://www.hsdl.org/?view&did=756004>
- JONES, S. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. Norton & Company. Londres. 2010.
- JONES-PAULY, C. y NOJUMI, N. "Balancing Relations Between Society and State: Legal Steps Toward National Reconciliation and Reconstruction of Afghanistan". *The American Journal of Comparative Law*. Otoño, 2004. https://www.usip.org/sites/default/files/file/comparative_law.pdf
- JOYA, M. *A Woman Among Warlords: The Extraordinary Story of an Afghan Who Dared to Raise Her Voice*. Scribner Book Co. 2011.
- KABUL UNIVERSITY. *Afghanistan Human Development Report 2007*. Center for Policy and Human Development. Kabul. 2007. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/afghanistan_hdr2007.pdf
- KAKAR, H.
- 1977. *An Analysis of the Centralization of Political Power in Afghanistan in the Reign of Amir Abdal-Rahman Khan (1880-1901)*. Kabul 1977.
 - 1979. *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan*. University of Texas. 1979.
- KAKAR, P. L. *Peace Brief: Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights*, United States Institute of Peace (USIP) Washington. Junio, 2014. <https://www.usip.org/publications/2014/06/engaging-afghan-religious-leaders-womens-rights>
- KANDIYOTI, D. 'Gender in Afghanistan: Pragmatic activism'. *Open Democracy*, 2009. <https://www.opendemocracy.net/en/5050/gender-in-afghanistan-pragmatic-activism/>
- KARIM, F. *Humanitarian action in the new security environment: policy and operational implications in Afghanistan*. Humanitarian Policy Group. Londres. 2006. <https://www.odi.org/publications/293-humanitarian-action-new-security-environment-policy-and-operational-implications-afghanistan>
- KHAN, H.
- 2013. *Practitioner's Guide: Islamic Law*. International Network to Promote the Rule of Law. INPROL. Washington. Julio 2013. <https://namati.org/wp-content/uploads/2016/08/islamic-law-guide-july-2013-final-0.pdf>
 - 2015. *Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. Marzo. 2015. https://www.usip.org/sites/default/files/SR363_Islamic_Law_-_Customary_Law_and_Afghan_Informal_Justice.pdf
- KHAN, S. M. ed. *The Life of Abdur Rahman Khan Amir of Afghanistan*, Oxford University Press 1980. Vol. 1, pp. 230-232.
- KINSELLA, H. "Sex as the secret: counterinsurgency in Afghanistan". *International Theory* (2018), 1–22. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/sex-as-the-secret-counterinsurgency-in-afghanistan/36E8B39AF2644F25090B1F1D3BA5C536>
- KOBIERACKI, A. "The Comprehensive Approach: NATO Responses from an Operational Standpoint. The Case of Afghanistan" *Connections*. Vol. VI. Nº 2. 2007. <http://connections-qj.org/article/comprehensive-approach-nato-responses-operational-standpoint-case-afghanistan>
- KRENBUEHL, P. *La militarización de la ayuda y sus peligros*, 22 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-dangerarticle-2011-02-01.htm>
- KUEHNAST, K, STEINER, S. y SULTAN, H. *Special Report: Lessons from Women's Programs in Afghanistan and Iraq*, United States Institute of Peace (USIP) Washington. Marzo, 2012. <https://www.usip.org/publications/2012/03/lessons-womens-programs-afghanistan-and-iraq>
- KUMAR SEN, P. y SHARMA, S. *Afghanistan's Justice System*. The Asia Foundation. Febrero. 2009. <https://asiafoundation.org/2009/02/04/afghanistans-justice-system/>

KUOVO, S. *State-Building and Rule of Law: Lessons from Afghanistan?* Afghanistan Analysts Network. 28 de marzo. 2009. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/other-publications/external-publications/state-building-and-rule-of-law-lessons-from-afghanistan-2/>

LADBURY, S. *Testing Hypotheses on Radicalisation in Afghanistan: Why Do Men Join the Taliban and Hizb-I Islami? How Much Do Local Communities Support Them?* Cooperation for Peace and Unity (CPAU), Kabul. 2009.

LADBURY, S. y SMITH, D. *Helmand justice mapping study: final report*. Coffey International Development, 2010.

LAMB, R. D. "Formal and Informal Governance in Afghanistan: Reflections on a Survey of the Afghan People." *Occasional Paper no. 11*. Asia Foundation. Abril 2012. <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/OccasionalPaperNo11AGSeries.pdf>

LANDINFO. *Afghanistan: Blood feuds, traditional law (pashtunwali) and traditional conflict resolution*. Noviembre 2011. https://www.ecoi.net/en/file/local/1104068/1788_1327313532_1940-1.pdf

LARSON, A. *Political Parties in Afghanistan*. United States Institute of Peace. Special Report. Marzo, 2015. <https://www.usip.org/publications/2015/03/political-parties-afghanistan>

LAU, M. *Afghanistan's Legal System and its Compatibility with International Human Rights Standards*. International Commission of Jurists. Febrero 2003. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2003/02/Afghanistan-legal-system-fact-finding-report-2003-eng.pdf>

LEDWIDGE, F. *Justice and Counter Insurgency in Afghanistan: A Missing Link*. RUSI Journal 154. February 2009. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071840902818530?scroll=top&needAccess=true>

LEWIS, C y McKEON P. *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. Report to USA Congress. December 2017. https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002348001/-1/-1/1/ENHANCING_SECURITY_AND_STABILITY_IN_AFGHANISTAN.PDF

LIEVEN, A. *Pakistan. A hard country*. Public Affairs. Nueva York. 2011.

LINDLEY-FRENCH y BOYER (Ed). *The Oxford Handbook of War*. Oxford University, 2012

LINDLEY-FRENCH, J. CORNISH, P. y RATHMELL, A. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Chatham House, 2010.

LUCCARO, T y GASTON E. *Peaceworks. Women's Access to Justice in Afghanistan: Individual versus Community Barriers to Justice*. United States Institute of Peace (USIP) Washington. Julio 2014. https://www.usip.org/sites/default/files/PW98_Women%27s-Access-to-Justice-in-Afghanistan.pdf

LUDSIN, H. "Peacemaking and Constitution-Drafting: A Dysfunctional Marriage". *University of Pennsylvania Journal of International Law*. March 2011. [https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume33/issue1/Ludsin33U.Pa.J.Int'IL.239\(2011\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume33/issue1/Ludsin33U.Pa.J.Int'IL.239(2011).pdf)

Mac GINTY, R., "Against Stabilization". *Stability: International Journal of Security and Development*, 1(1), 2012, pp. 20-30. <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.ab/>

MACRAE, J. y HARPER, A. *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group Report. Londres. 2003. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf>

MANSFIELD, E. y SNYDER J. *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*. Cambridge University Press: 09 July 2003. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/democratic-transitions-institutional-strength-and-war/E2819B67D659238C98BF18FEBDC4BECD>

MARDSEN, P. *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. I.B. Tauris. Nueva York 2009. Mendoza, Cristina. *Islam and Islamism in Afghanistan*. Harvard Law School. 2011.

MATAMOROS MARTINEZ, R. "Dinámica del componente de justicia en las operaciones de paz". En: Varios Autores. *La coordinación de elementos militares, policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados*. Monografías 151. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Madrid. 2017. <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-coordinacion-de-elementos-militares-policiales-y-judiciales-en-las-misiones-de-reconstruccion-de-los-estados-libros-ebook.html>

MAX PLANCK INSTITUTE. *Family Structures and Family Law in Afghanistan. A Report of the Fact-Finding Mission to Afghanistan, January –March 2005*. Hamburgo. 2005. https://www.mpipriv.de/1187092/mpi-report_on_family_structures_and_family_law_in_afghanistan.pdf

MAYELL, H. *Thousands of Women Killed for Family "Honor"*. National Geographic News. 12 de Febrero, 2002. <https://www.nationalgeographic.com/culture/2002/02/thousands-of-women-killed-for-family-honor/>

MENDOZA, C. *Islam and Islamism in Afghanistan*. Harvard Law School. 2011.

MIAKHEL, S. *Understanding Afghanistan: the Importance of Tribal Culture and Structure in Security and Governance*. US Institute of Peace, 2009

MILLER, A. W. *Inducing Cooperation: Building Governance in Afghanistan*. Small Wars Journal. 29 de Junio de 2015. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/inducing-cooperation-building-governance-in-afghanistan>

MOHAMMAD, S. *The Constitution and Laws of Afghanistan*. John Murray. Londres, 1900.

MORGAN EDWARDS, L. *The Afghan Solution*. Bactria Press. 2011.

- MROSS, K. "First Peace, then Democracy? Evaluating Strategies of International Support at Critical Junctures after Civil War". *International Peacekeeping*, 2019. VOL. 26, NO. 2 p, 190-215. https://www.researchgate.net/publication/329757809_First_Peace_then_Democracy_Evaluating_Strategies_of_International_Support_at_Critical_Junctures_after_Civil_War
- MUFTI, M. *Religion and Militancy in Pakistan and Afghanistan*. Center for Strategic and International Studies. Junio, 20112. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120628_Mufti_ReligionMilitancy_Web.pdf
- MUKHOPADHAY, D. *Warlords As Bureaucrats: The Afghan Experience*. Carnegie Papers. Middle East Program. Número 101. Agosto 2009. https://carnegieendowment.org/files/warlords_as_bureaucrats.pdf
- MUNOZ, A. *Pashtun Tribalism and Ethnic Nationalism*. Tribal Analysis Center. Marzo, 2010. <http://www.tribalanalysiscenter.com/PDF-TAC/Pashtun%20Tribalism%20and%20Ethnic%20Nationalism.pdf>
- MYERSON, R. *Rethinking the Fundamentals of State Building*. National Defense University Press. Vol. 2. Issue. 2. Marzo, 2011. <http://home.uchicago.edu/~rmyerson/research/prismnts.pdf>
- MYJER, E. y WHITE, N. "The twin towers attack: An unlimited right to self-defense?" *Journal for Conflict and Security Law*. Vol. 7. N° 1. 2002. <https://academic.oup.com/jcs/article-abstract/7/1/5/1010625?redirectedFrom=fulltext>
- NAGAMINE, Y. *The Legitimization Strategy of the Taliban's Code of Conduct: Through the One-Way Mirror*. Palgrave Macmillan. 2015.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE.
- 2005. *The September 2005 Parliamentary and Provincial Council Elections in Afghanistan*. https://www.ndi.org/sites/default/files/2004_af_report_041006.pdf
 - 2011. *A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>
- NIXON, H. *Sub-national State Building in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, April 2008. <https://www.refworld.org/pdfid/481043672.pdf>
- NNAMUCHI, O. 'Circumcision or Mutilation - Voluntary or Forced Excision - Extricating the Ethical and Legal Issues in Female Genital Ritual'. En: *Journal of Law & Health*, n° 85. Cleveland. 2012. <https://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1056&context=jlh>
- NOJUMI, N. MAZURANA, D. E. y STITES E. *After the Taliban: Life and security in rural Afghanistan*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
- OLLÉ SESÉ, M y CUERDA RIEZU, A. *La primacía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. 2012. http://www.apdhe.org/wp-content/uploads/2015/07/La_Primacia_del_Derecho_Internacional.pdf
- ONU. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA).
- 2004. *Relación entre los Componentes Civil y Militar en las Emergencias Complejas*. Documento de Referencia. Junio 2004. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/Civil-Military%20Guidelines%20and%20Reference,UN-IASC,%2021%20Oct%2008,Spanish.pdf>
 - 2008. *Guidelines for UN and other Humanitarian Organizations on Interacting with Military, Non-State Armed Actors and Other Security Actors in Iraq*. Nueva York. 2008. <https://reliefweb.int/report/iraq/guidelines-humanitarian-organizations-interacting-military-and-other-security-actors>
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*. Journal on Development 2008, Volume 9, N° 3.
- OSMAN, B. *The Ulama Council: paid to win public minds – but do they?* Afghanistan Analysts Network. Noviembre, 2012. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-ulama-council-paid-to-win-public-minds-but-do-they/>
- OTAN. ESTADO MAYOR INTERNACIONAL. *MC 411/1.NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. 2002. <https://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>
- OTAN
- 2002. *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. 18 de enero 2002. Estado Mayor International. <https://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>
 - 2003. *Allied Joint Publication 9. NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Agencia de Normalización de la OTAN. 2003. <https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>
 - 2006. *The Afghanistan Compact. Building on Success. The London Conference on Afghanistan*. 31 de enero - 1 de febrero 2006. https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf
 - 2010 (2). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Consejo Atlántico. Lisboa 2010. <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
 - 2012. 'About ISAF', <http://www.isaf.nato.int/mission.html>; OTAN, 'Chicago Summit Declaration on Afghanistan', 21 May 2012, http://www.nato.int/cps/en/SID-4E45AD78-2F44FA17/natolive/official_texts_87595.htm
 - 2014. *Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9*. Agencia OTAN de Normalización.

OXFAM.

- 2014 (1). *UN Integrated Missions and Humanitarian Action*. OXFAM humanitarian Policy Note. Agosto 2014. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/story/oi_hum_policy_integrated_missions_august2014.pdf
- 2014 (2) *Behind Closed Doors. The risk of denying women a voice in determining Afghanistan's future*. Briefing Paper 200. Noviembre 2014. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp200-behind-doors-afghan-women-rights-241114-en.pdf
- 2020. *Nearly 80% of Afghanistan's peace tables exclude women*. 15 de septiembre 2020. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/nearly-80-afghanistans-peace-tables-exclude-women>

PAREJA RODRÍGUEZ, Í. Y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) en la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano. Área de Seguridad y Defensa. ARI N° 115/2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!/ut/p/a/1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnM-z0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDfIDjfULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_-CONTEXT=elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI115-2008

PARTAW, A. M. "The Costs of Political Centralization in Afghanistan". *Foreign Policy Journal*. 4 de noviembre de 2015. <https://www.foreignpolicyjournal.com/2015/11/04/the-costs-of-political-centralization-in-afghanistan/>

PÉREZ DE ARMIÑO, K y AREIZAGA, M. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco. 2006. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>

PÉREZ VILLALOBOS, M. C. 'La dimensión político-jurídica de la consciencia intercultural. Una propuesta de aplicación para las operaciones de estabilización y reconstrucción'. En: *Transculturalidad y Fuerzas Armadas*. Universidad de Granada. 2013. [http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosdeculturaytransculturalidad/!](http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/12elementosdeculturaytransculturalidad/)

PÉREZ VILLALOBOS, C y TRUJILLO, H. (Coord.). *La conciencia intercultural (Cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos*. Universidad de Granada. 2013. [http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/9laconcienciaintercultural/!](http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/9laconcienciaintercultural/)

PERITO, Robert M. *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP) Special Report. Washington, 2004. <https://www.usip.org/sites/default/files/sr117.pdf>

PORTILLA CONTRERAS, G. 'Sobre la Compatibilidad entre la Universalidad de los Derechos Fundamentales y el Derecho Penal Intercultural'. *Diversidad cultural, género y derecho*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2014.

POZO SERRANO, P. *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Colección Astrolabio. Ediciones Universidad de Navarra. 2011.

PRINCETON UNIVERSITY. *Workshop on Constitution Building Processes*, Bobst Center for Peace & Justice, May 17–20, 2007. <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/uploads/2015/04/Workshop-Report-Constitution-Building-Processes.pdf>

RAMA, M. *Beyond Retribution: Seeking Justice in the shadow of war*. Polity Press. 2002.

RASANAYAGAM, A. *Afghanistan, a Modern History*. Tauris. Nueva York. 2.010.

RASHID, A.

- 2008. *Descent into Chaos*. Viking 2008.
- 2009. *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. Tauris 2009.
- 2012. *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan*. Viking. 2012.

REILLY, B. *Post-Conflict Elections: Uncertain Turning Points of Transition*. Australian National University. 2006. http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/GGO/2005-06/D/2006_03_Post_Conf_Elections_paper_BR.pdf

REILLY, B. NORDLUND, P. NEWMAN, E. *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development* United Nations University, 2008. <https://www.files.ethz.ch/isn/50126/pb02-08.pdf>

REINERT, P. J. y HUSSEY, J. F. *The Military's Role in Rule of Law Development*. *Joint Forces Quarterly*, JFQ. 77. National Defense University Press. Washington, Abril. 2015. <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-77/Article/581881/the-militarys-role-in-rule-of-law-development/>

RINGGREN, H. *Islamic Fatalism*. Universidad de Uppsala. 1955.

ROBLES CARRILLO, M.

- 2012. "Mujer, paz y seguridad en la ONU" en *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO, (Coord) Ed Universidad de Granada. <http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/8generoconflictosarmadosyseguridad>
- 2013. *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. ROBLES CARRILLO (Coord). Universidad de Granada. <https://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/18enfoqueintegraldelasperspectivasdegenero/>
- 2015. "El acoso: una perspectiva internacional" en *Tratamiento integral del acoso*. CABALLERO PÉREZ, María José (Coord.), TOMÁS JIMÉNEZ, Natalia; RIVAS VALLEJO, María Pilar (dir.), GARCÍA VALVERDE, María Dolores (dir.), Aranzadi Thomson Reuters, pp. 205-267

RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, JL.

- 2002. "El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos". *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 54, No. 1 (ENERO-JUNIO 2002), pp. 11-40. <https://www.jstor.org/stable/44298067?seq=1>
- 2010. "La protección del «personal humanitario» por el Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados actuales". *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 7/2010. <http://djhr.revistas.deusto.es/issue/view/Issue/179/37>
- 2016. "El Derecho internacional humanitario ante los desafíos que plantean los actores no estatales". *Revista española de derecho internacional*, Vol. 68, Nº 2, 2016, págs. 303-312. http://redie-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/13_foro_rodriguez_villasante_prieto_dcho_internacional_humanitario.pdf

RÖDER, T. J. *Informal Justice Systems: Challenges and Perspectives*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Enero 2013. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/informal_justice_systems_roder.pdf

ROLDAN BARBERO, Javier.

- 2014. "Caracteres de los conflictos armados contemporáneos" en *Conflictos armados: de la vulneración de los Derechos Humanos a las sanciones del derecho internacional*. coord. por Consuelo Ramón Chornet, 2014, pp. 231-265
- 2017. "La cooperación internacional para el desarrollo". en: *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional* / coord. por Carmen Pérez González, Alicia Cebada Romero; Fernando M. Mariño Menéndez (dir.), 2017, pp. 307-322.
- 2018 (1). "Internal democracy and international law" en *Spanish yearbook of international law*, Nº 22, 2018, pp. 181-202. https://www.researchgate.net/publication/330864349_INTERNAL_DEMOCRACY-AND-INTERNATIONAL-LAW/link/5cb06c3c92851c8d22e5501c/download
- 2018 (2). "La dignidad humana como Fundamento Universal de los Derechos Humanos" en *70º aniversario de la declaración universal de Derechos Humanos*. Coord. por Carol Proner, Héctor Olásolo Alonso, Carlos Villán Durán, Gisele Ricobom, Charloth Back, 2018, págs. 285-294. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6850296>

ROY, O.

- 1984. *The origins of the Islamist movement in Afghanistan*. Central Asian Survey Vol. 3, nº 2.
- 1990. *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge University Press. 2º Ed. 1990.

RUBIN, B.

- 1995. *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State*. Yale University Press.
- 2002. *The Fragmentation of Afghanistan*, New Haven, CT: Yale University Press, 2ª Ed.
- 2003. *Transitional Justice in Afghanistan*. Discurso. School of Oriental and African Studies. University of London. 3 Febrero 2003. <https://www.soas.ac.uk/cccac/events/anthonyhyman/file25446.pdf>
- 2004. "(Re) Building Afghanistan: The Folly of a Stateless Democracy" en *Current History*. 2004. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/103/672/165/108326/Re-Building-Afghanistan-The-Folly-of-Stateless>

RUIZ ARÉVALO, J.

- 2011. *Militares y OeNeGés; Reflexiones sobre una Relación a Veces Tormentosa*. Universidad de Granada. 2011. [https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/5militaresyoeneges/!](https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/5militaresyoeneges/)
- 2014. *Afganistán. Claves para entender el pasado. Pistas para intuir el futuro*. Ed. Universidad de Granada. 2014. [https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/!](https://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/)
- 2015 (1). "Género, Derecho y Conciencia Intercultural. El Ejemplo de Afganistán" en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº 30. 2015. <http://www.reei.org/index.php/revista/num30/articulos/genero-derechos-humanos-conciencia-intecultural-ejemplo-afganistan>
- 2015 (2). *AC, CIMIC y CMI. Algo más que un Baile de Siglas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Abril. 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO36-2015-CA-CIMIC-CMI_RuizArevalo.pdf
- 2015 (3). "La Corrupción como Amenaza para la Estabilización Post.Conflicto. Lecciones Aprendidas en Afganistán". *Revista Electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Agosto 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO92-2015_Corruptcion_Afganistan_RuizArevalo.pdf
- 2016. "Tribunales Informales en Afganistán. De Enemigos a Aliados en el Proceso de Estabilización". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 32. Diciembre 2016. <http://www.reei.org/index.php/revista/num32/articulos/tribunales-informales-afganistan-enemigos-aliados-proceso-estabilizacion>

- 2017. "El enfoque integral. Análisis de un modelo de interacción civil-militar". Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Universidad Católica de Temuco. Vol. 8, n°1. Enero-Mayo 2017. <http://derechocienciapolitica.cl/index.php/RDCP/article/view/1151/1168>
 - 2020. *La perspectiva de género en la gestión de conflictos*. Ed. Universidad de Granada. 2020. <http://cemixugr.madoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/condetendilla>
- RUIZ, H. *Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001*. <https://www.fmreview.org/september-11th-has-anything-changed/ruiz>
- RUTTIG, T.
- 2011. *Innovative Loya Jirga-ism*. Afghanistan Analysts Network. 13 Junio 2011. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/innovative-loya-jirga-ism/>
 - 2018 (1). *Outside, inside. Afghanistan's paradoxical political party system (2001-16)*. Afghanistan Analysts Network. Mayo 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/special-reports/outside-inside-afghanistans-paradoxical-political-party-system-2001-16/>
 - 2018 (2). *Afghanistan Election Conundrum (19): A young «wave of change for the Wolesi Jirga?»*. Afghanistan Analysts Network, 18 October 2018. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-election-conundrum-19-young-wave-change-wolesi-jirga>
- RYAN, A. *Primary Responsibility and Primary Risk: Australian Defence Force Participation in the International Force East Timor*. Land Warfare Studies Centre, Canberra. 2000. https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/sp304_primary_responsibilities_and_primary_risks-alan_ryan.pdf
- SAFI, M. "Talking to "Moderate" Taliban". *Institute of Peace and Conflict Studies Brief*. N° 57. Diciembre 2007. http://www.ipcs.org/issue_briefs/issue_brief_pdf/976449506IPCS-IssueBrief-No57-Mariam-Afg.pdf
- SALTMARSHE, D, y MEDHI, A. *Local Governance in Afghanistan A View from the Ground*. Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper. Junio, 2011. <https://www.refworld.org/docid/4df99e442.html>
- SAMUELS, K., *Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making*. Chicago Journal of International Law, Vol 6, n° 2. 2006. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1476&context=cjil>
- SANCHEZ ORTEGA, A.J.
- 2013. Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales. Ed. Reus.
 - 2014. *Rusia, el poder y la energía*. Plaza y Valdés Ed.
 - 2020. *La política exterior rusa y su relación con occidente: Una visión desde el realismo neoclásico*. Revista española de derecho internacional, Vol. 72, N° 1, 2020, págs. 163-186. <http://www.revista-redi.es/es/articulos/la-politica-exterior-rusa-y-su-relacion-con-occidente-una-vision-desde-el-realismo-neoclasico/>
- SAVE THE CHILDREN. *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian–Military Relations in Afghanistan*. 2004. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/provincial-reconstruction-teams-and-humanitarian-military-relations-afghanistan>
- SCHAFFER, T. C. *Rescuing Afghan Reconstruction*. Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos. Washington. 2006. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/060706_schaffer_afghan.pdf
- SCHER, K. y CHRISTENSEN, J.T. *Improving civil-military cooperation the Danish way*. NATO Review. <http://www.nato.int/docu/Review/2005/Peace-Building/civil-military-cooperation-Danish/EN/index.htm>
- SCHOLDAN, B., "Democratisation and Electoral Engineering in Post-Ethnic Conflict Societies". *Journal of the European Institute for Communication and Culture*, Volume 7, 2000 - Issue 1. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13183222.2000.11008733>
- SETH, J. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. W.W. Norton y Cia. Nueva York 2009.
- SEVASTIK, P. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan". *Hague Journal on the Rule of Law*. Mayo 2019. https://www.researchgate.net/publication/332818655_Rule_of_Law_Human_Rights_and_Impunity_The_Case_of_Afghanistan
- SHARAN, T. & BOSE, S. "Political networks and the 2014 Afghan presidential election: power restructuring, ethnicity and state stability", en *Conflict, Security & Development*, 16:6, 2016, pp. 613-633. <http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2016.1248431>
- SIDDIQUE, A. *Afghanistan's Ethnic Divides*. CIDOB Policy Research Project. Enero, 2014. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/stap_rp/policy_research_papers/afghanistan_s_ethnic_divides
- SINHA, S. *Peace Brief: Traditional Dispute Resolution and Afghanistan's Women* United States Institute of Peace (USIP) Washington. Diciembre. 2011. <https://www.usip.org/publications/2011/12/traditional-dispute-resolution-and-afghanistans-women>
- SMITH, D. J. "Decisions, Desires and Diversity: Marriage Practices in Afghanistan". *AREU, Issue paper*, Febrero 2009. <https://www.refworld.org/docid/4992cc722.html>

- SMITH, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Allen Lane, Londres. 2005
- STARR, S. F. *U.S. Afghanistan Policy: It's Working*. Central Asia-Caucasus Institute Paul H. Nitze School of Advanced International Studies. The Johns Hopkins University. 2004. https://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2004_starr_us-afghanistan-policy-its-working.pdf
- SUHRKE, A. *When More Is Less: The International Project in Afghanistan*. Columbia University Press. New York, 2012
- STODDARD, A. *Humanitarian NGO,s: challenges and trends*. Humanitarian Policy Group Report. Londres. 2003. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/349.pdf>
- STODDARD, A. HARMER, A. y HAVER, K. *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*. Humanitarian Policy Group. Briefing Paper 24. Londres. 2006. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf>
- TADJBAKSH, S. "Internal and Regional Preconditions and Assumptions for Peace in Afghanistan".
- KRAUSE, J.J y MALLORY, Ch. (Editors), *Adjusting Western Strategy towards Afghanistan and Pakistan*, London: Routledge, 2013, pp. 215-234.
- TALEB, N. N. *El cisne negro. El impacto de los altamente improbable*. Paidós, 2008.
- TAMANAHA, B. Z. "The Rule of Law and Legal Pluralism in Development". *The Hague Journal on the Rule of Law*. 1-17. 2011. <https://www.cambridge.org/core/journals/hague-journal-on-the-rule-of-law/article/rule-of-law-and-legal-pluralism-in-development/AC95310DE96B4D480A30D1EDE2D2A8BE>
- TANNER, S. *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to the War Against the Taliban*. Ed. Revisada. Da Capo Press. Filadelfia. 2009
- TARZI, A.
- 2003. *The judicial state: evolution and centralization of the courts in Afghanistan, 1883—1896*. Thesis (Ph. D.). New York University, Graduate School of Arts and Science, 2003.
 - 2006. *Historical Relationship between State and Non-State Judicial Sectors in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP). Washington. 2006. https://www.usip.org/sites/default/files/file/tarzi_paper.pdf
- TEIJGELER, R. *Afghan Political Parties: a short outline*. Informe del Asesor Cultural del Mando Sur de ISAF. 12 Julio 2009.
- TERPSTRA, N. y DIRKX, T. *Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010–2018: A Literature Review*. Universidad de Basilea, 2019. p. 3. https://www.researchgate.net/publication/345244931_Developments_in_the_Police_and_Justice_Sectors_in_Kunduz_Province_2010-2018_A_Literature_Review
- THE AFGHANISTAN JUSTICE PROJECT. "Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001". Julio 2005. https://www.opensocietyfoundations.org/publications/casting-shadows-war-crimes-and-crimes-against-humanity-1978-2001#publications_download
- THE ASIA FOUNDATION.
- *Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2010
 - *Afghanistan in 2012. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2012
 - *Afghanistan in 2014. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2014
 - *Afghanistan in 2015. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2015
 - *Afghanistan in 2017. A Survey of the Afghan People*. Kabul 2017
- THIER, J. A. "The making of a constitution in Afghanistan" en *State reconstruction and international engagement in Afghanistan, 30 May - 1 June 2003*, London School of Economics and Political Science and University of Bonn. Junio 2003. http://eprints.lse.ac.uk/28380/1/Thier_LSERO_version.pdf
- THIER, A. y WORDEN, S. *Political Stability in Afghanistan: A 2020 Vision and Roadmap*. US Institute of Peace. 2017. https://www.jstor.org/stable/resrep12422?seq=1#metadata_info_tab_contents
- TIERNEY, J. F. "Warlord, Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan". Report of the Committee on Oversight and Government Reform. U.S. House of Representatives, Junio 2010. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=23047>
- TOMSEN. P. *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*- Ed. Perseus. 2011.
- TREVERTON G. F. y KLITGAARD R. *High-Performance Government. Structure, Leadership, Incentives*. RAND Corporation. 2005.
- TUSHNET, M., *Some Skepticism About Normative Constitutional Advice*, 49 Wm. & Mary L. Rev. 1473 (2008), <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/14>
- ULLOA CUELLAR, A. *Universalismo vs relativismo en el derecho internacional de los Derechos Humanos de las mujeres*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Méjico. 2006. <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/9/ulloa9.pdf>
- UNITED KINGDOM DEVELOPMENT, CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE, MINISTRY OF DEFENCE.
- 2006. *Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation*. Joint Discussion Note 4/05: The

- Comprehensive Approach. Shrivenham. Reino Unido, 2006. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/22404.htm>
- 2009. *Joint Doctrine Publication 3-40. Security and Stabilization. The Military Contribution*. Joint Doctrine Publication 3-40 (JDP 3-40). Shrivenham. Reino Unido. 2009. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792974/archive_doc-trine_uk_sy_stab_jdp_3_40.pdf
- UNITED KINGDOM GOVERNMENT. Foreign & Commonwealth Office. Human Rights and Democracy Report 2012 - Afghanistan. Londres. Octubre 2013. <https://www.gov.uk/government/news/human-rights-and-democracy-report-2012-afghanistan--2>
- UNITED NATIONS. 2003. *Convention against Corruption*. TREATY SERIES. Vol. 2349, No. 42146. New York, 31 Octubre, 2003. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=en
- UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR AFGHANISTAN. UNAMA.
- 2010. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Diciembre 2010. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/harmful_traditional_practices_english.pdf
 - 2017. *Afghanistan's Fight Against Corruption. The Other Battlefield*. Abril, 2017. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistans_fight_against_corruption_-_the_other_battlefield_-_april_2017-english.pdf
 - 2018. *Afghanistan Fight Against Corruption. From Strategies to Implementation*. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf
 - 2019. *Afghanistan Fight Against Corruption. Groundwork for Peace and Prosperity*. Mayo 2019. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_fight_against_corruption_groundwork_for_peace_and_prosperity-20_may_2019-english.pdf
 - 2020. *Afghanistan's Fight against Corruption: Crucial for Peace and Prosperity*. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_crucial_for_peace_and_prosperity_english.pdf
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. UNDP.
- 2012. *Traditional Justice in Afghanistan*. Justice and Human Rights in Afghanistan (JHRA).
 - 2013. *Annual Project Progress Report*. Justice and Human Rights in Afghanistan (JHRA) Project. 2013. https://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/JHRA-APR-2013.html
 - 2014. *Anti-corruption strategies. Understanding what works, what doesn't and why? Lesson Learned from Asia-Pacific Region*. 2014. UNDP Asia and The Pacific. 25 de noviembre 2014. https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/anti-corruption-strategies.html
- UNITED NATIONS INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE WORKING GROUPE. *United Nations (UN) Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord). Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies* Roma, Marzo 2005. <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/02.%20Civil%20Military%20Guidelines%20and%20Reference%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC.
- 2009. *Guía técnica para la implementación de UNCAC*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf
 - 2012. *Corruption in Afghanistan. Recent Patterns and Trends*. Diciembre 2012. https://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. UNSC. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, (S/2004/616). 23 de Agosto de 2004. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf>
- UNAMA y HCHR. UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN y UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS.
- 2013. *A Way to Go: An Update on Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Kabul, Afghanistan. Diciembre 2013. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/way-go-update-implementation-law-elimination-violence-against-women-afghanistan>
 - 2015. *Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication*. Kabul, Afghanistan. Abril 2015. <https://www.refworld.org/pdfid/55814b3c4.pdf>
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID.
- 2005. *Afghanistan Rule of Law Project. Field Study on Informal and Customary Justice in Afghanistan and recommendations on Improving access to Justice and Relations Between Formal Courts and Informal Bodies*. Afghanistan Rule of Law Project. 2005. https://www.usip.org/sites/default/files/file/usaid_afghanistan.pdf

- 2012. *Afghanistan. Rule of Law Stabilization. Formal Sector Component Program Evaluation*. 2012. <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/rule-law-stabilization-program---formal-justice-sector-component>
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE,
- 2001. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Report on the Taliban's War Against Women*. <https://2001-2009.state.gov/g/drl/rls/c4804.htm>
 - 2015. *2014 Country Reports on Human Rights Practices*. Afghanistan, 25 Junio 2015. <https://www.refworld.org/docid/559bd58728.html>
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. “*Dawood National Military Hospital, Afghanistan: What Happened and What Went Wrong?*” Committee on Oversight and Government Reform. Septiembre, 2012. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112hhrg76249/html/CHRG-112hhrg76249.htm>
- UNIVERSIDAD DE KABUL. Center for Policy and Human Development. *Afghanistan Human Development Report 2007*. Kabul. 2007. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/afghanistan_hdr2007.pdf
- US ARMY AND NAVY. *Manual for Military Government and Civil Affairs*. Field Manual 27-5. Headquarters, Department of the Army, Diciembre 1943
- US ARMY. *Field Manual Counterinsurgency* Field Manual 3-24. Headquarters, Department of the Army. Mayo 2014. <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>
- US ARMY. *Field Manual Stability*. Field Manual 3-07. Headquarters, Department of the Army. Junio 2014. https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-07/fm3-07_2014.pdf
- US ARMY CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS. *Rule of Law Handbook: A Practitioner's Guide for Judge Advocates 5*. Virginia (EEUU). 2011. https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/rule-of-law_2015.pdf
- US ARMY TRADOC. HUMAN TERRAIN SYSTEM. *My Cousin's Enemy is my Friend: A Study of Pashtun «Tribes» in Afghanistan*. Forth Lawnworth, Kansas. Septiembre 2009. <https://smallwarsjournal.com/documents/cousinsenemy.pdf>
- US JOINT PUBLICATION JP 3-07. *Stability*. Agosto, 2016. https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_07.pdf
- US JOINT STAFF
- 2012. *The Capstone Concept for Joint Operations. Joint Force 2020*. Washington, DC. September 2012. https://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/Incoming/ccjo_2012.pdf
 - 2014. *Operationalizing Counter/Anti- Corruption Study (CAC)*. Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA). Febrero, 2014. <https://www.hsdl.org/?view&did=756004>
- US SIGAR. REPRESENTANTE ESPECIAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN (Todos los informes puede verse en: <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5>)
- 2013. *Quarterly Report to the United States Congress*. Washington. Octubre 2013.
 - 2014. *Support for Afghanistan's Justice Sector: State Department Programs Need Better Management and Stronger Oversight*. 14-26 Audit Report. Enero 2014.
 - 2017. *Quarterly Report to US Congress*. 30 de enero de 2017.
 - 2018. *Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Has Begun to Implement an Anti-Corruption Strategy, but Significant Problems Must Be Addressed*. 18-51 Audit Report. Mayo, 2018.
 - 2019. *Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Made Progress in Meeting its Anti- Corruption Strategy Benchmarks, but Serious Challenges Remain to Fighting Corruption*. 20-06 Audit Report. Noviembre, 2019.
 - 2020. *Quarterly Report to US Congress* 30 de julio, 2020.
- VEGA FERNÁNDEZ, E. *Operaciones Militares de Gestión de Crisis. Tipos, Evolución y Características*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. 2010. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/OP_GESTION_CRISIS.pdf
- VENDRELL F. *Current Conflicts: Afghanistan*. Address to the IISS Global Strategic Review, Ginebra. 2008. https://www.researchgate.net/publication/247525005_Current_Conflicts_Afghanistan
- VOLKER, F. "The Peacebuilding Dilemma. Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*, Volume 11, Number 2, Autumn/Winter 2006. http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf
- WALDAM, M.
- 2008. *Eficacia de la Ayuda en Afganistán*, ACBAR Advocacy Series. Kabul. 2008. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/080327_afganistan_3.pdf
 - 2009. *Atrapados en el Conflicto. Los Civiles y la Estrategia Internacional de Seguridad en Afganistán*. OXFAM International. Kabul. 2009. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Atrapadosenelconflicto.pdf>

- WALI JANJUA, R. "State Failure In Afghanistan and Security Challenges for Pakistan." *Canadian Army Journal* Vol. 12.1 Primavera 2009. https://www.researchgate.net/publication/237510792_STATE_FAILURE_IN_AFGHANISTAN_AND_SECURITY_CHALLENGES_FOR_PAKISTAN
- WALLIS, J. *Constitution Making during State Building*. Australian National University, Canberra. Septiembre, 2014.
- WALTZER, M. (2000). *Just and Unjust Wars. A Moral Argument With Historical Illustrations*. Basic Books Classics. 3ª Ed. Nueva York.
- WANG, C. 2014. "Rule of Law in Afghanistan: Enabling a Constitutional Framework for Local Accountability". *Harvard International Law Journal*. Volume 55, N° 1, Invierno 2014. <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/Wang.pdf>
- WARDAK, A
- 2004. "Building a post-war justice system in Afghanistan". En *Crime, Law & Social Change*. N° 41. 2004. https://www.usip.org/sites/default/files/file/wardak_article.pdf
 - 2009. 'Rebuilding the Justice System in Afghanistan: Problems and Prospects', *Euro-Atlantic Quarterly*, Vol. 16, pp 21 – 30. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9105187-C96C32E5B4925709700201D3A-undp-afg-31mar.pdf>
 - 2011. "State and Non-State Justice Systems in Afghanistan: The Need for Synergy", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol 32/5: 1305 – 1324. [https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume32/issue5/Wardak32U.Pa.J.Int%27L.1305\(2011\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume32/issue5/Wardak32U.Pa.J.Int%27L.1305(2011).pdf)
 - 2016. *A Decade and a Half of Rebuilding Afghanistan's Justice System: An Overview*. Van Vollenhoven Institute. Universidad de Leiden. p. 12. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-metajuridica/afghanistans-justice-system-vs-2016.10.04.pdf>
- WATKIN, K. "Stability Operations: A Guiding Framework for "Small Wars" and Other Conflicts of the Twenty-First Century?" *International Law Studies*. Vol. 85. US Naval War College. <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1131&context=ils>
- WEGGELAND, D. *A Compendium of Best Practices. Volume II. Anti-corruption Effort in Conflict Zones: Lessons from Afghanistan*. OTAN Y DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_12/20161209_1612-Anti-corruption-Effort-Afg.pdf
- WIDNER, J. *Constitution Writing and Conflict Resolution*, UNU-WIDER, Research Paper No. 2005/51, 2005. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2005-51.pdf>
- WIGRAM, W. A. *The Assyrians and their Neighbors*. G. Bell & Sons. Londres 1929.
- WILDER, A. *A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections*. AREU. Diciembre, 2005. <https://www.refworld.org/docid/47c3f3c01b.html>
- WILDER, A. y STUART G. *Money Can't Buy American Love*, Foreign Policy, 1 December 2009. www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money_cant_buy_america_love?page=full
- WILEY, L. A. *Land, People, and the State in Afghanistan: 2002 – 2012*. United States Institute of Peace & Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU): Febrero 2013. <https://www.refworld.org/docid/5136fbc72.html>
- WILLIAMSON. J. A. "Utilizar la ayuda humanitaria para ganar mentes y corazones: ¿un costo perjudicial?" En: *El futuro de la acción humanitaria*. Revista Internacional de la Cruz Roja. N° 884. Diciembre de 2011. <https://international-review.icrc.org/es/articulos/utilizar-la-ayuda-humanitaria-para-ganar-mentes-y-corazones-un-costo-perjudicial>
- WIMPELMANN, T. *Nexus of knowledge and power in Afghanistan: the rise and fall of the informal justice assemblage*. *Central Asian Survey*, 32:3, 406-422. 2013. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02634937.2013.835200>
- WOMEN'S ACTION FOR NEW DIRECTIONS (WAND). *Promoting and Protecting Afghan Women's Rights*. 2012.
- WORDEN, S., ROSS, S., PARKER, W. y AZAR, S. *Analyzing Post-Conflict Justice and Islamic Law*. United States Institute of Peace. Washington. 28 de Marzo. 2011. <https://www.usip.org/publications/2011/03/analyzing-post-conflict-justice-and-islamic-law>
- WU, J. *The People Follow the Mullah, and the Mullah Follows the People*. University of Texas School of Law. Marzo, 2012. <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/27583/32012WuPeople-FollowMullahMullahFollowsPeople.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- WYLER, L. y KATZMAN, K. *Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance*. Congressional Research Service. Noviembre, 2010. <https://www.refworld.org/pdfid/4d05fdbf2.pdf>
- YALCINKAYA H. y ÖZER, Y. *Another lesson learned in Afghanistan: the concept of cultural intelligence*. *International Peacekeeping* Vol. 24 , Iss. 3, 2017. https://www.researchgate.net/publication/309450540_Another_lesson_learned_in_Afghanistan_the_concept_of_cultural_intelligence
- YAMA, M.N. y DAHIYA, S. *IDLG as an Organization*. Stability Institute. <http://stabilityinstitute.com/wp-content/uploads/IDLG-and-Sub-National-Governance-in-Afghanistan.pdf>
- YAWAR ADILI, A.

- *Afghanistan Election Conundrum (5): A late demand to change the electoral system*, Afghanistan Analysts Network, 8 March 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistan-election-conundrum-5-a-late-demand-to-change-the-electoral-system/>
- *Thematic Dossier (XX): Electoral reform and the preparations for the 2018 elections*, Afghanistan Analysts Network, 10 August 2018. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/dossiers/thematic-dossier-xx-electoral-reform-and-the-preparations-for-the-2018-elections/>

YUSTE ECHARREN, P. (2010). *Estabilización y Contrainsurgencia como la lucha por la legitimidad. . Un Modelo para la Construcción de Estados. El caso Afgano*. Madrid. Universidad Autónoma. https://eprints.ucm.es/51586/1/CALVILLO%20JM%20Afganistan_Seguridad_Desarrollo.pdf

YUSTE ECHARREN, P. y COLOM PIELLA, G. "Operaciones de Estabilización y de Construcción Nacional: Marco para la Lucha Contra la Insurgencia". *Boletín del CESEDEN*. núm. 313, Madrid 2010. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ceseden_313.pdf

ZADRAN, A. *Socio-Economic and Legal-Political Processes in a Pashtun Village, Southeastern Afghanistan*. PhD dissertation, Department of Anthropology, State University of New York at Buffalo. 1977.