



## Afganistán al cabo de 10 años: lentos avances y promesas sin cumplir



Niña afgana desplazada por el conflicto de la provincia de Badghis, en el oeste de Afganistán, en el campo para personas internamente desplazadas instalado en Herat, junio de 2011. © Amnistía Internacional

## 1. Respeto de los derechos humanos en la ley

**AVANCE**

Buena tendencia en la elaboración de leyes de ámbito nacional y la adopción de normas internacionales de derechos humanos, entre ellas:

- Constitución de 2004, que garantiza la igualdad de los ciudadanos y la libertad de expresión y asociación.
- Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, aprobada por el presidente y el Consejo de Ministros en 2009.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, firmada en 2003.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado en 2003.

El Parlamento ha aprobado varias leyes que parecen violar el derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas:

- Proyecto de Ley de Reconciliación, Amnistía General y Estabilidad Nacional (Ley de Amnistía) de 2007, con el que se intenta proteger a los acusados de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.
- Ley sobre el Estatuto Personal de la Comunidad Chií, de 2009, por la que se legalizaron varias prácticas culturales que discriminan a las mujeres.

## 2. Seguridad humana

**RETROCESO**

Los efectos del conflicto en la población civil se han intensificado constantemente desde 2001. Debido a ello, Amnistía Internacional ha pedido a la Corte Penal Internacional que inicie formalmente un proceso de investigación de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Afganistán.

- Las víctimas civiles de los primeros años del actual conflicto no se documentaron oficialmente, pero según información del *Guardian* de 2002 se calcula que se produjeron entre 1.300 y 8.000 muertes de civiles. Las cifras de la ONU más recientes documentan al menos 1.462 muertes de civiles en los seis primeros meses de 2011, lo que supone un aumento del 28 por ciento con respecto al mismo periodo del año pasado. Los grupos insurgentes fueron responsables del 80 por ciento de las víctimas civiles, y las fuerzas internacionales y del gobierno, del 14 por ciento.
- La cifra de víctimas causadas por la FIAS se ha reducido casi un 50 por ciento tras un cambio de táctica de julio de 2009 –de 828 muertes de civiles causadas por operaciones de la FIAS y el gobierno afgano en 2008 a 440 en 2010, según informes anuales de la UNAMA–; sin embargo, los ataques aéreos y las incursiones nocturnas continúan cobrándose decenas de vidas civiles, lo que genera más resentimiento en la población.
- Las fuerzas especiales occidentales, en concreto las estadounidenses, continúan actuando sin unas reglas de intervención transparentes ni rendición de cuentas a los afganos por los civiles muertos y heridos y los bienes destruidos.

- Los gobiernos estadounidense y afgano continúan utilizando milicias locales indisciplinadas y mal adiestradas, que suelen cometer abusos contra los derechos humanos, para facilitar operaciones militares y de inteligencia.
- En las zonas muy afectadas por la insurgencia hay una situación de inseguridad grave, que obstaculiza considerablemente el acceso a la atención de la salud, la educación y los mercados.

### 3. Justicia y mantenimiento del orden

#### AVANCE Y ESTANCAMIENTO

El gobierno afgano ha hecho algunos avances en la consolidación del Estado de derecho y la administración de justicia, con la elaboración y promulgación de nuevas leyes y procedimientos jurídicos, la formación de centenares de jueces y fiscales, la introducción de asistencia a los acusados por medio de abogados defensores y la creación de un colegio nacional de abogados.

No obstante, los sectores judicial y de seguridad carecen todavía del personal, la infraestructura, la capacitación y la voluntad política necesarios para respetar, proteger y promover los derechos humanos. La mayoría de los afganos, en particular las mujeres, tienen dificultades para acceder a los tribunales de justicia formales y a asistencia letrada, por lo que, en el 80 por ciento de los pleitos, tienen que depender de consejos tribales informales, que violan el derecho a un juicio justo y suelen discriminar a las mujeres.

- Los talibanes y otros grupos insurgentes se han valido de este “déficit de justicia” para criticar al gobierno e imponer por su cuenta severas normas.
- La policía nacional afgana, que hoy tiene unos 126.000 efectivos, está mal pagada y mal formada y es famosa por sus prácticas corruptas y abusivas. Proliferan en ella el analfabetismo, el consumo de drogas y la desertión (casi 20.000 policías se salieron de ella en 2010).
- La insistencia en aumentar el número de reclutas ha menoscabado la calidad de los programas de reclutamiento y capacitación, lo que ha contribuido a crear una policía mal preparada para hacer cumplir la ley y proporcionar una seguridad básica. En algunas partes del país se considera que la policía es una causa mayor de inseguridad que los talibanes, lo que menoscaba la autoridad y legitimidad del gobierno central.
- Las detenciones arbitrarias, llevadas a cabo por la policía y otros organismos oficiales de seguridad, así como por las milicias privadas que trabajan para las fuerzas de seguridad afganas a internacionales, son práctica generalizada. La Dirección Nacional de Seguridad, los servicios de inteligencia, continúa practicando detenciones arbitrarias e impidiendo a los detenidos el acceso a abogados defensores, a sus familias, y a los tribunales u otras instituciones. La Dirección Nacional de Seguridad se enfrenta a denuncias creíbles de torturas a detenidos y de existencia de centros de detención secretos. La OTAN ha suspendido en 2011 las transferencias de detenidos a las fuerzas afganas a raíz de un informe de la ONU donde se documenta que son sometidos sistemáticamente a malos tratos.
- Las fuerzas estadounidenses continúan reclusando arbitrariamente a afganos y, a veces, a ciudadanos extranjeros sin autoridad legal clara y sin un proceso judicial adecuado. Alrededor de 900 personas continúan reclusadas en el centro de detención estadounidense de Parwan (situado ante al antiguo gran centro de detención de la base aérea del aeropuerto de Bagram) sin haber sido sometidas debidamente a juicio, en régimen de internamiento de duración indefinida por razones de seguridad. Algunas llevan años reclusadas.

#### 4. Eliminación de la violencia contra las mujeres

##### AVANCE Y ESTANCAMIENTO

Las mejoras realizadas en materia de seguridad y la eliminación de prácticas restrictivas de la época los talibanes han conducido a avances en el respeto de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, entre ellos el establecimiento de Ministerio de Asuntos de las Mujeres, una Constitución que reconoce a las mujeres la misma condición que a los hombres, la mejora del acceso a la educación y la representación de las mujeres en el Parlamento. Sin embargo, las mujeres y las niñas afganas continúan siendo víctimas de problemas endémicos de violencia intrafamiliar, trata, matrimonio forzado (incluido matrimonio precoz) y comercio en la resolución de disputas. La policía, los tribunales y otros elementos del sector de la justicia raras veces atienden las denuncias de las mujeres sobre abusos como palizas, violación y otras formas de violencia sexual.

- Las mujeres que intentan huir de matrimonios en los que sufren abusos suelen ser detenidas y procesadas por presuntos delitos como “huida del hogar” o por delitos “morales” no tipificados en el Código Penal e incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. Los poquísimos refugios para mujeres que existen son objeto de presiones políticas constantes, con las que se pretende restringir su actividad.
- En las zonas controladas por el gobierno, las mujeres tienen más acceso a la educación, la atención de la salud y el mercado de trabajo.
- Ha habido avances con respecto a la presencia formal de las mujeres en las instituciones públicas. Hay mujeres en el nueve por ciento de los cargos con funciones de elaboración de políticas y decisorias de los departamentos y ministerios del gobierno afgano.
- La Constitución de Afganistán garantiza la cuarta parte de los escaños parlamentarios a las mujeres, que en las recientes elecciones obtuvieron más de los que les correspondían en virtud de este cupo.
- En 2007, el gobierno afgano aprobó el Plan Nacional de Acción para las Mujeres de Afganistán con objeto de promover la introducción de una perspectiva de género en todos sus departamentos y ministerios.

No obstante, sigue habiendo graves problemas desde el punto de vista del acceso de las mujeres a la justicia y de la igualdad en la ley.

- La Ley sobre el Estatuto Personal de la Comunidad Chíí de 2009 formalizó normas sociales discriminatorias contra las mujeres chííes.
- El Código Civil de Afganistán fija la edad legal para el matrimonio en los 16 años para las niñas (los 18 para los niños). Según UNIFEM y la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, el 56 por ciento de todos los matrimonios del país son prematuros.
- Sólo en 2010 el Ministerio de Asuntos de las Mujeres documentó 6.765 casos de violencia contra mujeres en todo el país.
- La policía no suele investigar los casos de violencia contra las mujeres ni presentar cargos contra los responsables, que en muy pocas ocasiones llegan a ser procesados.

- Las mujeres no están lo suficientemente representadas en la policía y la judicatura (sólo 119 de los 1.577 jueces nombrados en 2010 eran mujeres, según International Crisis Group).

En las zonas muy afectadas por las actividades de los grupos insurgentes, las mujeres sufren gran discriminación en el acceso a la educación, la atención de la salud y las oportunidades económicas y culturales. Se han dado varios casos notorios de lapidación o desfiguración física de mujeres acusadas de infracciones de los represivos códigos sociales impuestos por los talibanes y otros grupos insurgentes. Asimismo, las mujeres afganas con funciones públicas se han enfrentado a un creciente número de ataques en los dos últimos años, particularmente en las zonas bajo el control o la influencia de los talibanes.

## 5. “Paz y reconciliación” con derechos humanos

**RETROCESO**

No se han hecho suficientes esfuerzos para garantizar que los derechos humanos están protegidos en el curso de las negociaciones políticas entabladas para llegar a un acuerdo de tregua y posible reparto del poder con los talibanes y otros grupos insurgentes.

- En particular, el gobierno afgano y sus aliados internacionales no han aplicado en su política ni en la práctica la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU para garantizar que las mujeres están representadas significativa y adecuadamente en todas las etapas de las negociaciones entre el gobierno y los talibanes y otros grupos armados.
- La “Jirga de Paz” celebrada en junio de 2010 reunió a 1.700 personas de todo Afganistán, que parecían representar a la sociedad afgana, pero sólo se asignaron a mujeres 320 plazas (bastantes más, no obstante, que las 20 iniciales, tras duras críticas de grupos afganos e internacionales de la sociedad civil).
- El presidente Karzai estableció en octubre de 2010 el Consejo Superior para la Paz, de 70 miembros, pero hasta la fecha sólo se ha designado para él a nueve mujeres.

## 6. Libertad de expresión y de opinión

**AVANCE Y ESTANCAMIENTO**

En las zonas controladas por el gobierno, los periodistas y los medios de comunicación afganos han conseguido gozar de cierto grado de libertad de expresión pese a las amenazas y agresiones de agentes tanto estatales como no estatales.

- Algunas instituciones públicas –en particular la Dirección Nacional de Seguridad– y el Consejo de Ulemas han intentado restringir la libertad de opinión y expresión. Se han entablado procedimientos penales contra personas por el ejercicio pacífico de su derecho a la libertad de expresión e información, pero el gobierno afgano no ha investigado totalmente ni procesado a todos los responsables de ataques contra periodistas, defensores de los derechos humanos y otras personas que ejercían su derecho a la libertad de expresión.
- Además de los riesgos que corren cuando trabajan en zonas de conflicto, los periodistas sufren en Afganistán ataques de motivación política y secuestros perpetrados por delincuentes. La organización afgana de vigilancia de los medios de comunicación Nai documentó 266 casos de violencia contra periodistas en la pasada década.

- En las zonas muy afectadas por las actividades de los talibanes y otros grupos insurgentes, los periodistas sufren fuertes restricciones de la libertad de información y son a menudo objeto de agresiones físicas.

## 7. Acceso a la salud y mortalidad materna

### AVANCE Y ESTANCAMIENTO

En las zonas controladas por el gobierno, la cobertura del sistema de salud ha aumentado.

- Según cifras oficiales, en 2001 sólo el nueve por ciento de la población afgana tenía acceso a servicios de salud pública, mientras que al final de la década lo tenía al menos el 65 por ciento.

Sin embargo, Afganistán tiene todavía la segunda tasa de mortalidad materna y de menores de cinco años más alta del mundo.

- Según el gobierno afgano, la tasa de mortalidad materna e infantil ha mejorado desde 2001. La mortalidad materna se ha reducido de 1.600 a 1.400 muertes por 100.000 nacidos vivos pero sigue siendo una de las mayores del mundo. La mortalidad infantil ha mejorado, pues ha pasado de 257 a 161 muertes por 1.000 nacidos vivos al año, pero es aún muy alta.
- Los ataques selectivos de los grupos insurgentes y la situación general de inseguridad obstaculizan gravemente en Afganistán la labor de los trabajadores humanitarios, incluido el personal médico. Los organismos de ayuda humanitaria tienen acceso limitado o nulo a las zonas bajo el control de los talibanes y otros grupos contrarios al gobierno, por lo que millones de afganos que dependen de la ayuda humanitaria internacional y necesitan asistencia médica carecen de acceso a servicios básicos, incluso de salud.

## 8. Acceso a la educación

### AVANCE Y ESTANCAMIENTO

- La mejora de la seguridad y la eliminación de las restricciones de la época de los talibanes han hecho posible un aumento masivo de la escolarización, de la que disfrutaban unos siete millones de niños y niñas, siendo éstas alrededor de 2,5 millones, cuando hace diez años eran unas 5.000. En 2001 sólo había 900.000 niños escolarizados.
- No obstante, estas cifras se han estancado, y la tasa de abandono escolar o absentismo sigue siendo muy alta, sobre todo entre las niñas (del 22 por ciento, frente al 11 por ciento en el caso de los niños). El paso a la educación superior sigue siendo difícil, en especial para las niñas. Según datos oficiales, el 19 por ciento de todos los estudiantes matriculados faltan temporal o permanentemente a clase. Oxfam informó en 2010 de que había 1,9 millones de niñas matriculadas en los grados 1 a 6, pero sólo 122.480 en los grados 10 a 12.
- La situación de inseguridad sigue siendo el principal problema y obstáculo para el acceso a la educación, especialmente en el caso de las niñas. Los grupos insurgentes, así como algunas milicias aliadas aparentemente con el gobierno, han atacado escuelas y a estudiantes y profesores, lo que constituye una violación del derecho aplicable en la

guerra. En los nueve meses previos a diciembre de 2010, al menos 74 escuelas de Afganistán fueron destruidas o cerradas a causa de la violencia de la insurgencia, manifiesta en forma de ataques con cohetes, bombardeos, incendios provocados y amenazas. De estos ataques, 26 fueron contra escuelas de niñas, 13 contra escuelas de niños y 34 contra centros mixtos.

- En las zonas muy afectadas por las actividades de los talibanes y otros grupos insurgentes, el acceso a la educación se ha reducido gravemente, sobre todo en el caso de las niñas. En la actualidad hay alrededor de 500 escuelas cerradas, principalmente en las provincias meridionales afectadas por el conflicto, debido a la situación de inseguridad y los ataques contra la educación formal.

## 9. Desplazamiento dentro y fuera de Afganistán

### ESTANCAMIENTO

Como en 2001, en la actualidad los afganos constituyen una de las mayores poblaciones de personas desplazadas del mundo. Se calcula que más de tres millones viven todavía como refugiados, particularmente en los vecinos Irán y Pakistán. El número de refugiados afganos registrados por el ACNUR en septiembre de 2001 era de 3.600.000. Tras la caída de los talibanes, el ACNUR ayudó a repatriar a Afganistán a más de 4,5 millones de refugiados, pero la cifra total de refugiados afganos correspondiente a los últimos 10 años apenas ha cambiado, dado que la gente vuelve al país y se marcha otra vez de él por la situación de inseguridad creciente.

- Mientras tanto, en los países industrializados, el número de solicitantes de asilo afganos, que había alcanzado un mínimo en la primera mitad de la década –al descender a alrededor de 10.000 entre 2004 y 2007, frente a los alrededor de 55.000 de 2001–, está aumentando otra vez. En la actualidad, los afganos constituyen el segundo mayor grupo de solicitantes de asilo, siendo 24.800 las solicitudes de asilo presentadas en 44 países industrializados en 2010, es decir, el siete por ciento del número total de solicitudes de asilo, según el ACNUR.
- En 2001, antes de la intervención militar dirigida por Estados Unidos, había al menos 1,1 millones de afganos desplazados internamente como consecuencia de la continua seguía y el conflicto armado. En la actualidad, el desplazamiento interno ha aumentado acusadamente. La agencia de la ONU para los Refugiados calcula que se han visto desplazadas dentro del país casi 450.000 personas. Muchas de ellas se han dirigido a las grandes ciudades, en particular a Kabul, Herat y Mazar-e Sharif, donde viven en condiciones de extrema pobreza, con muy poco o ningún acceso a sistemas de suministro de agua, atención de la salud, refugio adecuado y protección.