



ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

09/2015

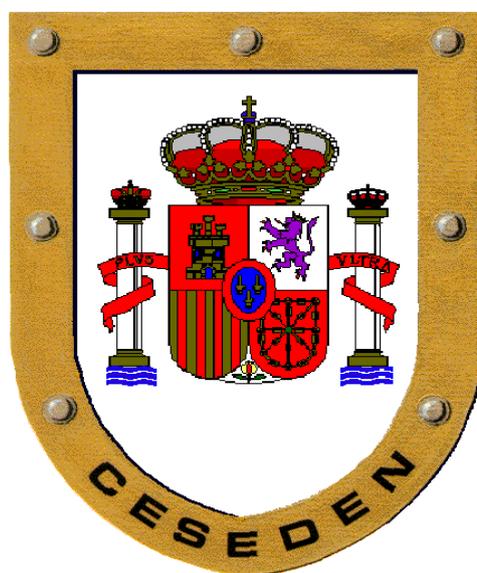
PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:
INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

LA MUJER Y EL GÉNERO EN OPERACIONES. ANÁLISIS Y LECCIONES DESPUÉS DEL DESPLIEGUE EN AFGANISTÁN

LA MUJER Y EL GÉNERO EN OPERACIONES.

ANÁLISIS Y LECCIONES DESPUÉS DEL DESPLIEGUE EN AFGANISTÁN



Maquetado, en octubre de 2015, por el Instituto Español de Estudios
Estratégicos. (IEEE)

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)**

LA MUJER Y EL GÉNERO EN OPERACIONES.

ANÁLISIS Y LECCIONES DESPUÉS DEL DESPLIEGUE EN AFGANISTÁN

Resumen

Tras haber finalizado la operación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), se realiza un análisis crítico sobre la mujer y el género en esta operación, extrayendo algunas lecciones a aprender. Se incluyen unas consideraciones sobre las perspectivas de futuro para la mujer afgana y para las concepciones de género en este país.

Se analizan las actuaciones de los agentes más importantes en Afganistán, tanto locales como internacionales, poniéndolas en perspectiva y valorando su impacto en la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, en el avance en las cuestiones de género, y en el respeto a los derechos de las mujeres y de los niños en ese país.

Palabras Clave

Mujer, seguridad, género, Afganistán, lecciones, ISAF.

Abstract

After the completion of the International Security Assistance Force (ISAF) operation in Afghanistan, a critical analysis on women and gender in this operation is performed, drawing some lessons to learn. Some considerations about the future prospects for Afghan women and gender conceptions in this country are included.

The actions of the most important stakeholders in Afghanistan, both local and international, are analysed, putting them in perspective and assessing their impact on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325, on the progress in gender issues, and on the respect of women's and children's rights in that country.

Key Words

Women, security, gender, Afghanistan, lessons, ISAF.

ÍNDICE

LA MUJER Y EL GÉNERO EN OPERACIONES. ANÁLISIS Y LECCIONES DESPUÉS DEL DESPLIEGUE EN AFGANISTÁN

INTRODUCCIÓN	9
LA RESOLUCIÓN 1325. EL HITO QUE PUSO EN MARCHA EL MECANISMO TRES EFECTOS A CONSEGUIR	10
POSITIVA AUNQUE LENTA REACCIÓN DE LAS NACIONES Y DE LA OTAN. APOYO INSTITUCIONAL. INSUFICIENTE EN LA PRÁCTICA REAL	12
Las mujeres como capacidad específica. ¿qué aportan a las operaciones?	15
Reglas de comportamiento. Ser ejemplo de conducta	17
Educación y adiestramiento sobre género en las naciones. Debe mejorar	18
Cambios escasos en la mentalidad y forma de trabajar. Involucrar a los jefes	20
EL GÉNERO EN OPERACIONES Y EL CASO DE AFGANISTÁN	21
El género excedía el ámbito de la isaf. precisaba un enfoque global y de arriba hacia abajo	22
El género en su doble función de objetivo de la operación e instrumento para conseguir el éxito	23
El éxito de la operación global de la comunidad internacional. El estado final deseado	24
Factores para conseguir el éxito y el estado final deseado en la operación global	25
Papel del género en la consecución del éxito. Necesidad de ampliar aún más el enfoque integral	29
ALGUNAS LECCIONES DE LA HISTORIA RECIENTE DE AFGANISTÁN SOBRE EL GÉNERO	30
CONSECUCIÓN DEL ÉXITO EN LA OPERACIÓN GLOBAL Y EN MATERIA DE GÉNERO. PRINCIPALES FACTORES Y AGENTES DEL GOBIERNO AFGANO QUE HAN OBSTACULIZADO EL ÉXITO	37
Problemas con origen en el comienzo de la operación. Configuración del poder en Afganistán	38
Importancia de la figura del presidente Karzai. Progresos en papel, no en la realidad	43

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL GÉNERO EN AFGANISTÁN. GRAN ESFUERZO. LOGROS DESIGUALES	47
Educación. Progreso entre moderado y bueno	49
Sanidad. Progreso moderado	52
Desarrollo económico y social. Progreso escaso	55
Violencia contra las mujeres. Acceso a la justicia. Progreso escaso	57
Barreras	58
Pirámide de resolución de disputas	58
Estrategias	60
Utilización de la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres ..	65
Revisión de las estrategias de la comunidad internacional	66
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL GÉNERO EN AFGANISTÁN. PRINCIPALES FACTORES Y AGENTES DE LA PROPIA COMUNIDAD INTERNACIONAL QUE HAN OBSTACULIZADO EL ÉXITO	70
Responsabilidad	70
El género no interesa a la mayoría de los afganos	71
Interactuar con los hombres y los niños e involucrarlos en los temas de género	72
El caso especial de los líderes religiosos	74
Dirección única y común de todos los actores internacionales en el teatro	76
Problemas en la estrategia del país líder EE.UU	78
EL GÉNERO EN LA FUERZA DE ASISTENCIA A LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN (ISAF)	86
Integración del género. Análisis de género	87
Adiestramiento en género de las fuerzas desplegadas en ISAF	88
Asesores/asesoras de género	89
Interacción con mujeres afganas. Las mujeres afganas como actores	91
Interacción con mujeres afganas. Nivel táctico. Equipos de interacción con mujeres	93
La Misión de Adiestramiento de la OTAN. El Ejército afgano	100
Reclutamiento en el Ejército afgano	101
La Misión de Adiestramiento de la OTAN. La Policía afgana	104

Reclutamiento en la Policía afgana	106
ISAF. Conclusiones y lecciones	109
PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LA MUJER AFGANA Y LAS CONCEPCIONES DE GÉNERO EN ESTE PAÍS	122
Situación en 2015. Afganistán	112
Situación en 2015. Las mujeres afganas	123
Lo que demandan hoy las mujeres afganas	127
Lo que ofrece el nuevo Gobierno de Unidad Nacional	129
Perspectivas de futuro	132

LA MUJER Y EL GÉNERO EN OPERACIONES. ANÁLISIS Y LECCIONES DESPUÉS DEL DESPLIEGUE EN AFGANISTÁN

José Luis Gil Ruiz

General de División en la reserva.

Trabajo cerrado a fecha 7 de septiembre de 2015.

INTRODUCCIÓN

La aprobación en el año 2000, y por unanimidad, de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹ fue el hito capital que inició una nueva política de las Naciones Unidas (ONU) en el ámbito de la mujer, la paz y la seguridad. La resolución abrió un camino que se ha plasmado en otras diez resoluciones del Consejo de Seguridad y en un buen número de informes y resoluciones de la Asamblea General.² Tras este impulso de la ONU se han producido algunos cambios en la forma de conducir las operaciones multinacionales, dando lugar a lo que se conoce como el género en operaciones.

En paralelo se ha producido un gran incremento en la atención que los medios de comunicación y la población en general dedican a las agresiones contra las mujeres en muchos países, incluyendo entre ellas a las mujeres en zonas de conflicto. Quince años después de la Resolución 1325 (R1325), y tras haber finalizado, el 31 de diciembre de 2014, la operación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), es un momento adecuado para hacer un análisis crítico en cuanto a la mujer y el género en esta operación, extrayendo algunas lecciones a aprender.³ Se

1 Resolución 1325 (2000), adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su reunión 4213 el 31 Octubre 2000. Disponible en <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/WPS.SRES1325.pdf> Fecha de consulta 24 agosto 2015.

2 Documentos de la ONU sobre Mujer, Paz y Seguridad. Disponibles en <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/women-peace-and-security/> . Fecha de consulta 24 agosto 2015.

3 El término *Lecciones Aprendidas* tiene un significado muy específico en el ámbito militar, con una fuente carga formal y administrativa. En la OTAN hay un Centro de Lecciones Aprendidas el Joint

incluyen unas consideraciones sobre las perspectivas de futuro para la mujer afgana y para las concepciones de género en este país.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos publicó en el año 2012 un análisis de situación⁴ sobre la implementación de la R1325 y el género en operaciones en Afganistán. Dicho análisis recogía la situación, los esfuerzos realizados y los resultados conseguidos, en tres áreas: (1) La seguridad, incluyendo las mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas y la libertad de movimiento de las mujeres; (2) La gobernanza, incluyendo el acceso de las mujeres a la justicia y la participación de las mujeres en política; y (3) El desarrollo económico y social, incluyendo la participación de las mujeres en la economía, el acceso de las mujeres a la educación y el acceso de las mujeres a la asistencia sanitaria. Esa información no se repite aquí.

LA RESOLUCIÓN 1325. EL HITO QUE PUSO EN MARCHA EL MECANISMO. TRES EFECTOS A CONSEGUIR

La R1325 pretendía conseguir tres efectos principales:

- La *protección* de las mujeres, de los niños y de las niñas contra la violencia de género, particularmente contra la violación y otras formas de abuso sexual, así como acabar con la impunidad por los crímenes sexuales de guerra.⁵
- La *participación* de las mujeres en la toma de decisiones para la prevención y gestión de conflictos, y en las negociaciones de paz.⁶ Las mujeres deben ser

Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC), situado cerca de Lisboa (portal web: <http://www.jallc.nato.int/index.asp>. Fecha de consulta 22 agosto 2015). Esta fuerte carga administrativa y la cambiante dinámica de las operaciones, ha llevado a los Mandos en Operaciones a mantener una base de datos de “buenas prácticas” mucho más ágil y flexible. En este caso no se trata de presentar lecciones respaldadas por una institución, sino de unas reflexiones y recomendaciones propuestas por el autor.

4 GIL RUIZ, José Luis. El Género en Operaciones. Capítulo V de: El Papel de la Mujer y el Género en los Conflictos. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 157*. Junio 2012. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_157_PapelMujeryGeneroConflictos.pdf. Fecha de consulta 6 junio 2015.

5 Los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados. Las mujeres y las niñas son atacadas en especial con el uso de la violencia sexual, incluyendo su uso como *táctica de guerra* para humillar, dominar, inspirar miedo, dispersar o reubicar a los miembros de una comunidad o grupo étnico. Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad. Junio 2008.

6 Esta participación ocurre raramente, pero cuando tiene lugar se consiguen efectos muy beneficiosos. Es un asunto de pura justicia ya que las mujeres constituyen la mayor parte de las víctimas civiles, y la violencia sexual y de género está presente en muchos conflictos, a veces en la raíz de los mismos. Para

incluidas en la toma de decisiones a todos los niveles y en todas las instituciones internacionales, regionales y nacionales, incluidos los puestos importantes en las propias Naciones Unidas, los mecanismos para la prevención y gestión de conflictos, y las negociaciones de paz.⁷

- La incorporación de una *perspectiva de género* en la prevención de conflictos, en las operaciones de mantenimiento de paz, y en las medidas post-conflicto de desarme, desmovilización y reintegración.

Este tercer efecto parece un medio más que un fin en sí mismo. Un medio imprescindible para lograr los efectos primero y segundo. Esta llamada específica a la incorporación de *una perspectiva de género en las operaciones de paz* ha llevado a muchas naciones y a la Alianza Atlántica a asumir su responsabilidad y desarrollar este mandato de la R1325, lo que ha dado lugar al llamado género en operaciones.

Para entender algunas de las expectativas generadas en el año 2000, es interesante recordar que, según algunas organizaciones feministas y antimilitaristas:⁸ (1) Esta resolución fue un logro feminista, promovido fundamentalmente por la sociedad civil y por ONG; (2) Los actores que la impulsaron y la redactaron fueron casi todas mujeres (una red transnacional de mujeres que se encontraban en ONG locales e internacionales, junto a mujeres de los estados miembros de la ONU y de académicas feministas de universidades); y (3) Su aprobación tuvo que enfrentarse a la resistencia de individuos y gobiernos y a la inercia de los procesos institucionales.

la resolución de los conflictos y la restauración de la sociedad hay que dar solución a la violencia sexual y de género. No se puede excluir a las víctimas de las negociaciones para encontrar su solución. Si se las excluye, se les hace víctimas de nuevo. Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1385 (2004)I, Conflict Prevention and Resolution: The Role of Women. Disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17233&lang=en>. Fecha de consulta 24 agosto 2015.

7 No es solo un asunto de justicia, es también muy conveniente, ventajoso, positivo, útil y fructífero. Las mujeres no son solo víctimas de los conflictos. Son también un recurso esencial para la construcción de la paz y la convivencia.

«Women represent an untapped resource in peacebuilding. Bringing women to the peace table improves the quality of the agreements reached and increases the chances of better implementation [...] while international actors, and even local political and military elites, often focus on their exit strategies; women in civil society at the grassroots never have this option. Thus they have a profound personal interest and commitment to building peace and reconciliation.» PAMPELL, Camille et. al. More than Victims: The Role of Women in Conflict Prevention. Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, D.C. September 12, 2002, p. 1, 2, Disponible en <http://www.wilsoncenter.org/publication/more-victims-the-role-women-conflict-prevention-pdf>. Fecha de consulta 24 agosto 2015.

8 COCKBURN, Cynthia. Snagged On The Contradiction: NATO, UNSCR 1325, and Feminist Responses. 17 abril 2011, p. 1-2. Disponible en <http://www.cynthiacockburn.org/BlogNATO1325.pdf>. Fecha de consulta 20 agosto 2015.

La finalidad última que algunas de estas organizaciones pretendían era mucho más ambiciosa:⁹ acabar con el militarismo y con las guerras.¹⁰ Tal como quedó en su redacción final, la R1325 no acabó con las estructuras militares ni con las guerras, pero fue un paso decisivo, un punto de inflexión en el curso de la historia para la protección de las mujeres (y de las niñas y los niños) y para su participación en la resolución de conflictos.

La R1325 está focalizada en la mujer y los conflictos. La ONU tiene otras disposiciones más completas sobre la igualdad de hombres y mujeres en todos los terrenos, por ejemplo la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*,¹¹ ratificada por el Gobierno afgano en 2003.

POSITIVA AUNQUE LENTA REACCIÓN DE LAS NACIONES Y DE LA OTAN. APOYO INSTITUCIONAL. INSUFICIENTE EN LA PRÁCTICA REAL

Aunque todas las instancias internacionales concernidas apoyaron estas iniciativas, se tardó unos cinco años en trasladarlas a planes de acción concretos. En octubre de 2005 el Secretario General de la ONU aprueba un Plan de Acción sistémico para la implantación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.¹² Cuatro meses antes, en junio de 2005, Dinamarca promulga el primer Plan de Acción Nacional para la implantación de la Resolución 1325. Le siguen similares planes de Reino Unido, Suecia y Noruega en 2006; España, Países Bajos, Suiza, Austria y Costa de Marfil lo hacen en 2007; y en años posteriores hasta un total de 49 países.¹³ Extrañamente algunos

9 Ibid, p 6,7.

10 Un análisis feminista llega a identificar al patriarcado (al que califica como «el sistema de poder dominado por los varones, en asociación ‘maligna’ con el capitalismo, el nacionalismo y el colonialismo») con una causa raíz de la guerra. Position paper originating at the women’s workshop at the Counter Summit. *No new Wars - No to NATO*. Newport, 1 septiembre 2014. Disponible en <http://no-to-nato.net/wp-content/uploads/2014/09/StatementWomenNewport1.pdf>. Fecha de consulta 24 agosto 2015.

11 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> Fecha de consulta 20 agosto 2015.

12 Anexo al Informe del Secretario General de NN.UU. S/2005/636, 10 octubre 2005. Disponible en <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS.S2005636.pdf>. Fecha de consulta 22 agosto 2015.

13 En 2008 Uganda, Islandia y Finlandia. En 2009 Liberia, Portugal, Bélgica, Guinea y Chile. En 2010 Sierra Leona, Ruanda, Filipinas, Italia, Francia, Estonia, RD Congo, Canadá y Bosnia. En 2011 Nepal, Lituania, Georgia, Guinea-Bissau, Irlanda, Serbia, Burundi, Eslovenia, Croacia, Senegal y EEUU. En 2012 Alemania, Ghana y Australia. En 2013 Nigeria, Macedonia y Kirguistán. En 2014

países de la OTAN se quedaron algo atrás: Portugal y Bélgica (2009), Canadá, Italia y Francia (2010), EE.UU (2011) y Alemania (2012).

Fue precisamente en el año 2007, en el que España, Países Bajos y Austria se sumaban al grupo de cabeza, cuando la OTAN se involucra con fuerza en este proceso con su Política de la OTAN/EAPC¹⁴ en materia de aplicación de la Resolución 1325 sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad.¹⁵ Habían transcurrido siete años desde la aprobación de la R1325, pero a partir de esa fecha, la OTAN ha jugado un papel verdaderamente activo en el impulso y revisión de los planes de acción de las naciones para la implantación de la R1325 y en todo lo que respecta al género en las operaciones OTAN. Ha servido como foro común para el intercambio de información y experiencias. Su labor ha sido muy positiva a ojos de todos y ha sido decisiva para que muchos otros países se lanzaran, después de 2007, a cooperar en este ámbito y a hacer su propio Plan de Acción Nacional. A la ya mencionada Política OTAN/EAPC en materia de aplicación de la R1325, que afectaba a toda la OTAN, le siguió la Directiva 40-1 de los Mandos Estratégicos, que debía ser ejecutada por todos los órganos de la Estructura Militar y en todas las operaciones.¹⁶

Las decisiones las tomaron no solo los 28 países miembros de la OTAN unánimemente, sino que también y desde el principio quisieron andar este camino con los 22 Países Socios para la Paz¹⁷ (NATO-EAPC). Más tarde han incorporado a aquellos países que tienen alguna relación con la OTAN, como los del Diálogo Mediterráneo,¹⁸ los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul¹⁹ y los Socios del Mundo.²⁰ Todos estos países

Gambia, República de Corea, Irak, Indonesia y Kosovo. En 2015 Afganistán. Información disponible en <http://www.peacewomen.org/member-states>. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

14 EAPC: Euro-Atlantic Partnership Council (Consejo de Asociación Euro Atlántico).

15 EAPC(C) D (2007)0022 Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security Euro-Atlantic Partnership Council. 10 diciembre 2007. Versión actual de esta política de NATO/EAPC sobre mujer, paz y seguridad: NATO/EAPC Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions. 1 abril de 2014. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_109830.htm. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

16 Se han promulgado dos Directivas conjuntas firmadas por los dos Mandos Estratégicos de la OTAN, la primera en 2009, y la que está en vigor: Bi-Strategic Command Directive (BI-SCD) 40-1. Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspective into the NATO Command Structure. 8 agosto 2012: Disponible en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_04/20150414_20120808_NU_Bi-SCD_40-1.pdf. Fecha de consulta 27 septiembre 2015.

17 Por eso las decisiones se tomaron a la vez por el Consejo Atlántico y por el Consejo de Asociación Euro Atlántico donde se encuentran precisamente estos 22 países asociados (NATO-EAPC).

18 Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez.

19 Bahreín, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos.

20 Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda.

comparten una política común sobre mujer, paz y seguridad y se comprometieron a tomar medidas prácticas, a hacer su propio plan nacional para la implantación de la R1325 y a informar de sus progresos. Casi todos lo han hecho.

La OTAN quiso hacer de la R1325 una parte integral de su identidad corporativa en lo que respecta a la forma en la que organiza y ejecuta sus tareas cotidianas y sus estructuras civiles y militares, y quiso integrarla plenamente en todos los aspectos de las operaciones OTAN.²¹

Hay algunos puestos que reflejan esta nueva política en las estructuras civil y militar de la OTAN. El Secretario General de la OTAN tiene una Representante Especial para Asuntos de la Mujer, hay un Comité OTAN de Perspectivas de Género y hay asesoras y asesores de género en el Estado Mayor Internacional, en los Mandos Estratégicos y en todos los cuarteles generales de la OTAN.²²

Los planes de operaciones incorporan cada vez más *una perspectiva de género*, se piden regularmente informes sobre los progresos hechos y se toman medidas para seguir avanzando.

Los pasos dados por la OTAN, como organización, han superado todas las expectativas y así es reconocido.²³ Estos progresos tienen aún más valor si se tiene en cuenta que la OTAN, con todas sus limitaciones, es la organización más cohesionada del mundo en cuanto a actividades militares, y es fuente de procedimientos comunes que permiten a los países miembros y asociados poder prepararse y ejercitarse con dichos procedimientos y poder desplegar y actuar conjuntamente en operaciones.

Las iniciativas y el liderazgo sobre el *género*, dentro de cada nación, han partido de los órganos superiores y civiles de los respectivos Ministerios de Defensa, mientras que las Fuerzas Armadas y sus unidades han ido adaptándose con mayor lentitud e inercia. Hay que tener en cuenta que la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas es muy reciente y que no todos los países la han acometido, ni lo han hecho en la misma forma o proporción, que la presencia de mujeres en esos ejércitos es aún muy minoritaria y que las Fuerzas Armadas, aunque se van adaptando a las nuevas situaciones, han sido tradicionalmente instituciones con abrumador predominio masculino.

21 NATO/EAPC policy for implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security, and related Resolutions. (Punto 3. Objetivos). 27 junio 2011. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/SID-56926A04-32533258/natolive/official_texts_76395.htm. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

22 Hay una oficina permanente de asesor/asesora de Género en el Estado Mayor Internacional. Los Mandos Estratégicos y todos los mandos de la Estructura militar disponen de un asesor/a de Género.

23 Incluso por los más críticos. Es interesante el análisis y reconocimiento de lo conseguido por la OTAN en la implementación de la R1325 hecho por una conocida activista antimilitarista, aunque la finalidad última que ella persigue sea oponerse a las guerras y a la propia existencia de la OTAN y los ejércitos. COCKBURN, Cynthia. Snagged On The Contradiction: NATO, UNSCR 1325, and Feminist Responses. Op. Cit.

Las mujeres como capacidad específica. ¿Qué aportan a las operaciones?

Hay estudios que indican que el hecho de que un equipo incluya a mujeres aumenta su inteligencia colectiva y su efectividad, y que ésta aumenta con el número de mujeres, mientras que otros factores como la cohesión del grupo, su motivación, el grado de satisfacción de sus componentes o incluso sus coeficientes de inteligencia no son relevantes. Los equipos son algo más que una colección de talentos.²⁴

En el terreno profesional militar, la coronel Ellen L. Haring concluye que las mujeres proporcionan una contribución vital al pensamiento y a los procesos de decisión críticos y creativos de la seguridad de EE.UU.²⁵ Hay experiencias que indican que la presencia de mujeres incrementa la eficacia operativa y que no hay disminución en la cohesión de las unidades.²⁶ En el Ejército israelí, en 2005 y con un 33% de mujeres, los jefes de unidad informaron que las mujeres mostraron capacidades superiores en disciplina y motivación, en mantener la vigilancia, en la destreza en el tiro, en gestionar tareas de forma organizada y en el uso de armas con conocimiento y profesionalidad.²⁷

Pero restringiéndose únicamente a la experiencia de las operaciones OTAN, hay algunas cosas que solo las mujeres pueden hacer y hay importante información que solo las mujeres pueden proporcionar. Por ejemplo, en todos los países y culturas los registros o cacheos a mujeres deben ser hechos por mujeres. Además en lugares como Afganistán, donde hay segregación de las mujeres, el interrogatorio de mujeres, o el registro de una vivienda donde haya mujeres, requiere la participación de personal femenino.²⁸

24 WOOLLEY, Anita; MALONE, Thomas W. Defend your research: What Makes a Team Smarter? More Women. *Harvard Business Review*. Junio 2011. Disponible en <https://hbr.org/2011/06/defend-your-research-what-makes-a-team-smarter-more-women/ar/1>. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

25 HARING, Ellen L. What Women Bring to the Fight. *Parameters. Women in Battle*. volumen 43(2). Verano 2013, p. 27-32. Disponible en http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Issues/Summer_2013/3_Haring_Article.pdf. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

26 CAWKILL, Paul et. al. Women in Ground Close Combat Roles: The Experiences of other Nations and a Review of the Academic Literature. Fareham, *Hants UK: Defense Science and Technology Laboratory*, 2009, 10. p. 28. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27406/women_combat_experiences_literature.pdf. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

27 Ibid. p. 24.

28 Si en Afganistán es preciso registrar una casa donde hay hombres y mujeres, y si la primera persona que entra es una mujer, que reúne a las mujeres de la casa en una habitación y, solo después de ello, entran los hombres sin ver a las mujeres, los hombres de la casa no sienten que se haya violado el decoro. También a veces hay que interrogar a los testigos vivos de algún suceso y ocurre que son solo mujeres. Los hombres de la ISAF no pueden hablar directamente con ellas, sino que ellas debían

Según Rasmussen,²⁹ las mujeres en nuestras fuerzas permiten tener mejor información y entender mejor lo que sucede. Permiten interactuar con la población local en su totalidad y mejorar la eficacia para cumplir la misión y para proteger a la población civil y a nuestras propias fuerzas. Por ello se necesita utilizar más el potencial que las mujeres ofrecen en las operaciones. Pero aún nos faltan especialistas en género preparados, mujeres intérpretes y mujeres en las unidades.

Tres³⁰ de los catorce objetivos del Plan de Acción OTAN/EAPC para la implantación de la RI325 se centran en reducir las barreras para las mujeres y en mejorar el balance de género, tanto en las instituciones de seguridad y defensa como en las fuerzas desplegadas en operaciones OTAN. Por su parte la Directiva de los Mandos Estratégicos considera que sería óptimo disponer de fuerzas y equipos equilibrados en cuanto a la presencia de hombres y mujeres.³¹

En la experiencia personal del autor en ISAF, algunas mujeres en puestos relevantes en Kabul enriquecían el conocimiento de todos con puntos de vista adicionales y diferentes, profundizando en el enfoque integral. Es muy útil contar con mujeres en los procesos de planeamiento, cuando se debe acumular información y sobre todo reflexionar para la producción de Inteligencia antes de concebir alternativas para la acción. En esos procesos hay que realizar un análisis de género³² y para ello la presencia de militares mujeres es especialmente útil. Para cualquier interacción con autoridades locales, ya sean hombres o mujeres, las mujeres de nuestras unidades son excelentes interlocutores.

La lección a retener es que las mujeres en las Fuerzas Armadas (y en las agencias civiles) no se limitan a contribuir con capacidades humanas similares a las de los hombres o a aumentar la diversidad del grupo o a hacer el grupo más competente. Además, aportan siempre a las operaciones capacidades específicas y adicionales a las

informar primero y aparte a un hombre afgano de su entorno, que es el que luego da su propia versión de algo que no ha visto.

29 NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen. Speech on 'Empowering Women in Peace and Security' at the European Commission 27 Jan. 2010. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61040.htm. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

30 Objetivo 1: «Reduced barriers for the active and meaningful participation of women in NATO's, Allies' and partners' defence and security institutions, and within NATO-led operations, missions and crisis management.» Objetivo 8 «Improved gender balance within troops and officers deployed in NATO-led operations and missions» Objetivo 10 «Improved gender balance at all levels of NATO's, Allies' and partners' defence and security institutions». NATO/EAPC Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security, 25 junio 2014, p 1,6. Disponible en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_06/20140626_140626-wps-action-plan.pdf. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

31 Bi-Strategic Command Directive 40-I. 8 agosto 2012, p. II. *Op. Cit.*

32 *Ibid*, p. 5.

que proporcionan los hombres, especialmente en lo que respecta a las relaciones con la población local, y en especial en ambientes donde hay segregación. Las aportaciones de ambos, hombres y mujeres, con enfoque integral son esenciales para el éxito de la operación y esto debe reflejarse en la composición de la fuerza para cada operación que debe ajustarse a las necesidades de la misma para conseguir la máxima efectividad. Cuando se trata de operaciones donde el *terreno humano* es el terreno decisivo, en general hay que aumentar el número de mujeres en operaciones. Se trata de un cambio de enfoque importante que resulta en la práctica muy difícil de aplicar por no disponer de suficientes mujeres en las unidades militares. También debe haber mujeres en puestos de responsabilidad, en los niveles altos y en los puestos con mando. El nivel da mayor capacidad de actuación, de interlocución y de influencia.

Reglas de comportamiento. Ser ejemplo de conducta

Aunque suele tratarse de casos excepcionales, uno de los aspectos más destructivos, y que nos hace retroceder en la consecución del éxito en la operación, es el no comportarse con respeto con la población local, y no observar una alta exigencia moral, tanto interna como externamente.

No se puede tolerar ninguna forma de abuso o acoso. Los Mandos Estratégicos de la OTAN han definido unos mínimos estándares³³ comunes para los países miembros y para todos los países asociados, dejando a las naciones y a los mandos operativos la libertad de imponer reglas más estrictas y detalladas.

En la experiencia del autor, los miembros de las fuerzas multinacionales en Afganistán satisfacen estos estándares sobradamente. Las excepciones han sido muy escasas, aunque han tenido una gran repercusión en los medios.³⁴ Los soldados españoles son

33 En particular y para operaciones, según la Directiva 40-1 (2012), los representantes miembros de una fuerza OTAN deben: Conducirse en todo momento de manera profesional y disciplinada; mostrar los más altos niveles de integridad, dignidad y respeto; respetar las leyes locales, las costumbres y prácticas a través del conocimiento y el respeto a la cultura, la religión, las tradiciones y las cuestiones de género; cumplir con los procedimientos y reglas de enfrentamiento establecidas por nuestra cadena de mando; no desacreditar a la OTAN a través de la conducta personal inadecuada, incumplimiento del deber o abuso de posición; no cometer cualquier acto ilegal de violencia innecesaria o amenaza a cualquier persona en custodia; no cometer cualquier acto que pudiera resultar en daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, en especial con mujeres y niños; no abusar del alcohol, uso o tráfico de drogas; ser respetuoso con la población local; estar orgulloso del puesto ocupado como representante de la OTAN y nunca abusar o hacer mal uso de su autoridad. Bi-Strategic Command Directive 40-1. 8 agosto 2012, p. B-2. *Op. Cit.*

34 JOHNSON, Eric M. U.S. soldier who killed Afghan villagers gets life without parole. Reuters. 23 agosto 2013. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2013/08/24/us-usa-afghanistan-trial->

en este aspecto un ejemplo para todos. Lo han sido a lo largo de la historia reciente de las operaciones multinacionales.

Los abusos sexuales cometidos por militares bajo bandera de la ONU han sido denunciados,³⁵ pero hay dificultades legales, conceptuales y prácticas para documentar y corregir estos abusos.³⁶

La lección inexcusable es mantener unos altos estándares de conducta en todo momento y muy especialmente en operaciones.

Educación y adiestramiento sobre género en las naciones. Debe mejorar

La lección, obvia pero muy importante, es que hay educar y adiestrar en materia de género a los componentes de las Fuerzas Armadas. Los programas de formación y perfeccionamiento deben contener información actualizada sobre el género en operaciones, incluyendo las resoluciones de la ONU, las directivas de la OTAN y las nacionales sobre género y códigos de conducta, y la experiencia en las operaciones recientes y en curso (incluyendo la protección, derechos y necesidades de las mujeres, niñas y niños, la importancia de la participación de mujeres en operaciones y las capacidades que éstas pueden aportar).

Según la información proporcionada por los países a la OTAN, en 2013, el 75% de sus miembros llevan a cabo adiestramiento género.³⁷

Para cada operación, y dentro de la preparación para el despliegue, los participantes deben recibir información y adiestramiento específico sobre el *género* en el teatro o zona en la que se actúa. La cadena de mando multinacional de la operación, deberá proporcionar información y recomendaciones sobre las dimensiones de género a nivel estratégico y operacional.

[idUSBRE97LoYV20130824](#). Fecha de consulta 27 agosto 2015.

35 ROWLANDS, Lindall. Campaign to End Sexual Violence Targets Civilian Peacekeepers First. *Inter Press Service*. 13 mayo 2015. Disponible en <http://www.ipsnews.net/2015/05/campaign-to-end-sexual-violence-targets-civilian-peacekeepers-first/#>. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

36 BURKE, Róisín Sarah. *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents. Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*. Brill | Nijhoff. Junio 2014.

37 FIGUEROA, Cristina et. al. UNSCR 1325 Reload. An Analysis of Annual National Reports to the NATO Committee on Gender Perspectives from 1999-2013: Policies, Recruitment, Retention & Operation. 9 junio 2015. Disponible en http://www.nato.int/issues/nogp/meeting-records/2015/UNSCR1325-Reload_Report.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

Habrá que incluir todas las lecciones aprendidas relevantes y la información procedente de las organizaciones internacionales y las ONG de mujeres. La OTAN prescribe algunos contenidos mínimos de esta preparación.³⁸

La preparación en *género*, individual y colectiva, debe adaptarse al nivel en que se opera y a las misiones específicas de cada componente de la fuerza desplegada, que, por ejemplo, son diferentes para un cuartel general de la operación y para una unidad desplegada. Las unidades más pequeñas precisan información muy concreta sobre su zona y los actores concretos con los que deberán coordinarse y sobre cómo actuar en diversos supuestos que puedan acontecer durante sus actividades. Los miembros de los cuarteles generales deben prepararse para las actividades y relaciones en sus respectivos niveles. Estos deben además tener un conocimiento amplio sobre los objetivos últimos o globales de la operación multinacional, civil-militar y con enfoque integral, ya que como se verá en el caso de Afganistán, el género en operaciones, ya sea como *objetivo* a alcanzar o como *instrumento* para el éxito, se encuentra presente en todas las dimensiones de la operación global. Se recomienda incluir a representantes de la sociedad civil local en los ejercicios de preparación.³⁹

38 Según la Directiva 40-I, el adiestramiento previo al despliegue debe, como mínimo, incluir:

- « a. Destacar la importancia de la protección, los derechos y necesidades de las mujeres, niñas y niños;
- b. Proporcionar información sobre la manera de relacionarse con las mujeres locales, aumentar su participación y la forma de intercambiar información con las mujeres;
- c. Ofrecer capacitación sobre conocimiento cultural basado en el análisis de las relaciones de género en el área de operaciones;
- d. Demostrar cómo la integración de una perspectiva de género puede servir como un habilitador (enabler) de fuerza, y contribuir a la eficacia de las operaciones de la OTAN; y
- e. Profundizar en el conocimiento de las medidas del derecho internacional relativo a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas, especialmente civiles, durante los conflictos armados, así como las Normas de Conducta de la OTAN.
- f. El adiestramiento previo al despliegue debe ser específico y centrarse en el área de operaciones donde se va a desplegar. Bi-Strategic Command Directive 40-I. 8 agosto 2012, p. 10. *Op. Cit.*

39 Objetivo 12 (sobre Educación, Adiestramiento y Ejercicios) del Plan de Acción OTAN/EAPC para la Implementación de las políticas de mujer, paz y seguridad. Cross-Cutting Enablers – Education, Training and Exercises

12. Improved understanding of the civilian and military staff of the practical implications of the Women, Peace and Security agenda, thereby improving their ability to act accordingly.

12.1. Integrate UNSCR 1325 and related Resolutions, into curricula of training and education activities at all levels. Such integrated gender training should also include modules on analytical methods and approaches for understanding the level of risks for conflict-related sexual and gender-based violence, as well as modules on how to counter such behaviour, including measures that take the protection needs of the civilian population into account, in particular the needs of women and girls.

12.2. Ensure the inclusion of UNSCR 1325 and related Resolutions, in NATO-led exercises, including scenarios on conflict-related sexual and gender-based violence and protection of women and girls.

12.3. Involve, as appropriate, local civil society in training efforts.

Cambios escasos en la mentalidad y forma de trabajar. Involucrar a los jefes

En este punto, nos debemos preguntar en qué medida todos estos progresos formales se han traducido en cambios reales en la mentalidad de las personas y en la forma de trabajar.

Parece evidente que los individuos no cambian de actitud ni rápida ni fácilmente en cuestiones de género. Se trata de una cuestión muy ligada a la educación, a la actitud, e incluso a las circunstancias personales. En el caso de las Fuerzas Armadas la dificultad para el cambio es mayor, dada la tradicional ausencia de mujeres en sus filas, solo recientemente enmendada.

Hay personas muy activas tanto en las estructuras OTAN como en las naciones, entre ellas las asesoras y asesores de género, que disponen de cierto apoyo de algunas de las máximas autoridades, entre ellas el Secretario General de la OTAN. Ante este decidido apoyo formal, la mayoría de los individuos colabora razonablemente.

Este apoyo no ha faltado en lo que respecta a los órganos colegiados, como el Consejo del Atlántico Norte que en las últimas cumbres, con asistencia de presidentes de Estado y de Gobierno,⁴⁰ ha apoyado este tema más allá de lo que se esperaba. Lo deseable es que estas declaraciones se traduzcan en acciones en cada uno de los respectivos países.

A pesar del respaldo de algunas autoridades, parece que la transformación real de mentalidades y actitudes, llevará aún mucho tiempo; pero sin este soporte, el progreso sería prácticamente nulo. El decidido apoyo de las máximas autoridades en el ámbito de los gobiernos y sobre todo dentro de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas, así como el de cada uno de los jefes de unidad, son condiciones imprescindibles para que se progrese en la implantación de la RI325.

La lección en este aspecto es que, aprovechando el apoyo formal de la OTAN y de los jefes de Estado y de Gobierno, hay que tratar de estimular e intensificar la concienciación sobre género en operaciones dentro de las Fuerzas Armadas de cada país. Hay que conseguir que los jefes militares de todos los niveles, especialmente

NATO/EAPC Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security, 25 junio 2014, p 7, *Op. Cit.*

40 Declaración de la Cumbre de Lisboa, 20 noviembre 2010. Disponible en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_11/2010_11_11DErDB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP_2010_0155_ENG-Summit_LISBON.pdf. Fecha de consulta 27 agosto 2015. Declaración de la Cumbre de Chicago sobre Afganistán, mayo 2012. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm. Fecha de consulta 27 agosto 2015. Declaración de la Cumbre de Gales 5 septiembre 2014. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/351406/Wales_Summit_Declaration.pdf. Fecha de consulta 27 agosto 2015.

los de mayor nivel, estén bien informados y concienciados sobre la importancia del género en operaciones y sobre el potencial y capacidades que las mujeres aportan en operaciones. El apoyo decidido de estos jefes es imprescindible para que el personal de sus unidades esté preparado a nivel individual y colectivo en materia de género.

EL GÉNERO EN OPERACIONES Y EL CASO DE AFGANISTÁN

El caso concreto de Afganistán es el más relevante en cuanto al género en operaciones porque han coincidido varios factores: (1) Ha sido la operación multinacional⁴¹ de mayor envergadura⁴² del siglo XXI; (2) Ha coincidido en el tiempo con el periodo en que la OTAN⁴³ impulsa el género en operaciones, por lo que el teatro de operaciones afgano ha sido hasta ahora el más completo y complejo en cuanto a este tema; (3) El esfuerzo de la ayuda internacional en general y, en particular, en materia de género ha sido muy importante; y por último (4) El hecho de que la sociedad afgana⁴⁴ sea una sociedad patriarcal, tradicional, y extremadamente misógina, donde la segregación y la desigualdad de género es de las mayores del mundo.⁴⁵

41 A finales de 2011 ISAF contaba con más de 130 000 militares de 50 naciones (de ellos, 90 000 militares de EEUU), además de 28 Equipos de Reconstrucción Provincial y de las empresas y del personal no-afgano contratado por ISAF. Las agencias nacionales de cooperación contaban con civiles de las naciones participantes. Datos de la ISAF en International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 6 enero 2012. Disponible en <http://www.rs.nato.int/images/stories/File/2012-01-06-ISAF-Placemat.pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

42 En 2011, además de los 90 000 efectivos aportados a la ISAF, los EEUU desplegaron 66 000 militares más para la operación Libertad Duradera, hasta un total de 155 909 militares. BELASCO, Amy. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*. Congressional Research Service, 7-5700. 8 diciembre 2014, p- 13. Disponible en <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

43 Aunque ISAF era oficial y formalmente una fuerza OTAN, EEUU era la nación líder y aportaba la mayoría de las fuerzas militares desplegadas y de la contribución financiera. Los Jefes los cuarteles generales principales en Kabul y los puestos clave eran generales de EEUU.

44 «Afganistán es una sociedad rural, patriarcal, tradicional y religiosa. Las decisiones se toman con una dinámica arriba-abajo y en su mayoría por canales informales. La identidad está determinada por factores como el origen étnico, la religión, los privilegios sociales, los activos financieros, o la autoridad de quien se trate, formal o informal - la fuente de la misma puede ser cualquiera de los anteriores factores, o incluso el número de guardaespaldas armados y vehículos blindados que se poseen. La sociedad afgana es elitista en su núcleo, populista en su aura, y misógina en su corazón; donde las mujeres son ciudadanas de segunda clase, y siempre son hija, hermana, esposa o madre de alguien, en caso contrario se les considera de menor dignidad.» NIJAT, Aarya. *Afghanistan's New First Lady*. *Foreign Policy*. *The South Asia Channel*. 9 octubre 2014. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2014/10/09/afghanistans-new-first-lady/>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

45 Como contrapunto a esta última afirmación, la esposa del presidente de Afganistán, Rula Ghani

La expresión género en operaciones aparece como una simplificación de la frase *integración de una perspectiva de género en operaciones*⁴⁶ y es la que se usa en los planes militares.⁴⁷ Su puesta en práctica requiere como primer paso fundamental e inexcusable, al iniciar cualquier planeamiento en una operación, hacer en todos los casos un análisis de género, que se define como «la recopilación y examen sistemático de información sobre las diferencias de género y las relaciones sociales, con el fin de identificar y comprender las desigualdades basadas en el género. Puede entenderse también como los métodos para entender las relaciones entre hombre y mujeres en el contexto social».⁴⁸

Una vez hecho el análisis de género, el paso siguiente es adaptar las acciones que precisamos tomar, teniendo en cuenta las diferencias y las desigualdades identificadas en el análisis.

Por ser parte de la misión, el género en operaciones debe implementarse o atenderse por todos, hombres y mujeres; y el responsable máximo en cada unidad es su jefe.

El género excedía el ámbito de la ISAF. Precisaba un enfoque global y de arriba hacia abajo

Las cuestiones de la igualdad de género tienen una fuerte dimensión social y política en Afganistán.⁴⁹ Una de las primeras lecciones que este autor aprendió, siendo parte de

denuncia que los medios occidentales retratan a las mujeres afganas como víctimas de tradiciones sociales y religiosas misóginas, cuando en realidad son mujeres fuertes, que viven en condiciones muy difíciles y que merecen reconocidas por su capacidad de recuperación y su inventiva. O'DONNELL, Lynne. Interview with Rula Ghani. *Associated Press. Published in the Washington Post*. 27 mayo 2015. Disponible en <http://www.washingtontimes.com/news/2015/may/27/rula-ghani-afghanistans-first-lady-breaks-taboos/>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

46 Definición de *integración de una perspectiva de género* según la Directiva 40-1 de los Mandos Estratégicos: «Es una forma de evaluar las diferencias entre hombres y mujeres basadas en el género reflejadas en sus roles sociales y las interacciones, en la distribución del poder y en el acceso a los recursos. En las actividades de los Mandos Estratégicos se utiliza como sinónimo de la aplicación de la R1325, las Resoluciones relacionadas, así como las directivas de la OTAN. Su objetivo es tener en cuenta la situación particular y las necesidades de los hombres y mujeres, y la forma en que las actividades de la OTAN tienen diferentes efectos sobre ellos. Más fundamentalmente, la aplicación de una perspectiva de género se realiza mediante la adaptación de las acciones después de un análisis de género.» Bi-Strategic Command Directive 40-1. p. 5. Op. Cit

47 Así los Planes de Operaciones de la ISAF tenían un Anexo denominado *Gender in ISAF Operations*.

48 Bi-Strategic Command Directive 40-1. p. 5. Op. Cit.

49 «A brief overview of the history of the Afghan state's role in the advance and retreat of gender

la ISAF y estando interesado en el género en operaciones, es que este trascendía con mucho el estricto ámbito de las responsabilidades de la ISAF, incluso de una ISAF que actuaba con enfoque integral.

Para entender y analizar el género en operaciones, había que salir del cuartel general y hablar con otros interlocutores; y además interesarse de lleno por la operación global civil-militar de la comunidad internacional en Afganistán, y a su máximo nivel. A medida que se profundizaba en el género en operaciones en Afganistán se pudo observar que los actores y factores de nivel superior, aquellos que son cruciales para el éxito de la operación global, tenían asimismo una mayor influencia en los logros y avances en el género en operaciones. Por ello se utiliza en este trabajo un enfoque que recorre el contexto de la operación desde arriba hacia abajo.

El género en su doble función de objetivo de la operación e instrumento para conseguir el éxito

Las directrices de la OTAN indican que la implementación de *una perspectiva de género en operaciones* no trata tan solo de promover los objetivos de la R1325. Hay una dimensión adicional muy importante, ya que se trata también de aumentar la eficacia operativa,⁵⁰ que es un aspecto fundamental para las fuerzas desplegadas y para sus jefes que son los máximos responsables del éxito de la operación. En consecuencia, para el jefe militar, la Integración de una perspectiva de género presenta una doble vertiente, ya que, al formar parte de las órdenes recibidas, es uno de los objetivos a conseguir, es decir de una parte integral de su misión, pero es también, al mismo tiempo, un instrumento que le ayuda en la consecución de los objetivos y del éxito en la operación.⁵¹

Para comprender mejor el papel del género en operaciones en Afganistán, en su doble papel de objetivo a conseguir y de instrumento para el éxito, hay que considerar no solo la misión de la fuerza militar stricto sensu, sino la operación global integral y multidisciplinar de la comunidad internacional (de la que ISAF ha formado parte),

equality illustrates how politically charged this question remains for many Afghans. Top-down efforts to promote reform have repeatedly met with a political backlash from more conservative, mostly rural segments of society.» EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 1. Disponible en <http://areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/Transition.pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

50 Si identificamos las necesidades específicas de una parte de la población frecuentemente no considerada y proporcionamos la respuesta apropiada, el entorno operacional mejorará. Bi-Strategic Command Directive (BI-SCD) 40-1, p.3, op. cit.

51 Ibid. p.3.

ya que es en ese marco global dónde el género en operaciones encuentra su mayor utilidad para facilitar el éxito de la operación.

El éxito de la operación global de la comunidad internacional. El estado final deseado

El patrón de referencia más adecuado para evaluar el éxito de la campaña global en cualquier operación de la comunidad internacional es la comparación de lo conseguido con el estado final deseado. Se subraya la importancia de definir y entender bien el estado final deseado para cualquier operación futura. El general británico Rupert Smith sostiene que hay que conocer bien lo que se desea conseguir en cuanto al resultado político antes de poder decidir si se precisa el empleo de la fuerza militar y, en caso de emplearla, lo que se encomienda a esta fuerza.⁵²

El estado final deseado en Afganistán ha evolucionado sustancialmente con el tiempo. El más reciente (5 septiembre 2014) es el acordado en la cumbre de la OTAN de Gales.

*«Seguimos decididos a apoyar al pueblo afgano en sus esfuerzos para construir un país estable, soberano, democrático y unido, donde prevalezcan el imperio de la ley y la buena gobernanza y en el que haya plena protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres, incluida su plena participación en la toma de decisiones y que no sea cobijo ni origen de terrorismo... nuestro objetivo sigue siendo no ser amenazados nunca más por terroristas desde el interior de Afganistán».*⁵³

52 «I must emphasize the importance of understanding the desired outcome before deciding whether or not military force has a part to play in achieving it. Only by knowing what you want can you frame the questions to ask of the analysis and intelligence services; and only by knowing what you want in terms of the political outcome can you decide what it is you want the military to achieve.» SMITH, Rupert. *The Utility of Force*. Allen Lane, 2005, p. 374-375.

53 A pesar de su importancia, la expresión estado final deseado o desired outcome no suele usarse como tal en los documentos de la comunidad internacional, aunque en cada cumbre de la OTAN siempre se ha plasmado por escrito lo que se pretendía conseguir en Afganistán. En este caso, el apartado 44 de la Declaración de la Cumbre de Gales recoge esta intención y compromiso con respecto a Afganistán:

«44. We recognise the particular importance of advancing regional cooperation and good neighbourly relations for the security and stability of Afghanistan. We remain determined to support the Afghan people in their efforts to build a stable, sovereign, democratic, and united country, where rule of law and good governance prevail, and in which human rights for all, especially the rights of women, including their full participation in decision making, and those of children, are fully protected. Working with the Government of Afghanistan and the wider international community, our goal remains to never again be threatened by terrorists from within Afghanistan. Our commitment to Afghanistan will endure.»

A este objetivo político global se debían subordinar los objetivos de todos los actores, especialmente de los actores institucionales, incluyendo entre estos a las naciones y a sus agencias de cooperación internacional, a todas las agencias de la ONU, a la Unión Europea y por supuesto a la OTAN y a la ISAF. Las ONG, por su parte, podían tener otros objetivos.

Es muy significativo que cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de la comunidad internacional definen su objetivo último, es decir todo lo que se pretende conseguir en Afganistán, hagan esta referencia explícita a los dos primeros grandes efectos a conseguir por la R1325: *protección* de los derechos de las mujeres y su *participación* en la toma de decisiones. Está muy claro que el género forma parte integral y fundamental de la de la misión global en Afganistán, y por lo tanto formó parte de la misión de la ISAF. La esencia de la R1325 forma parte intrínseca del estado final deseado para Afganistán.

Factores para conseguir el éxito y el estado final deseado en la operación global

La ISAF ha sido solo uno de los muchos actores sobre el terreno, sin autoridad sobre el resto de ellos, aunque todos se han esforzado en cooperar entre sí, con éxito desigual. Es relevante mencionar que el Jefe de la ISAF ha liderado los esfuerzos de la comunidad internacional en dos responsabilidades concretas, dos *factores* esenciales para conseguir el éxito:

- (1) La seguridad (entendida fundamentalmente como la seguridad colectiva frente a la amenaza de los insurgentes) y
- (2) la puesta en pie, partiendo de cero, del Ejército y la Policía afganos, con todo lo que ello ha implicado, hasta lograr su autosuficiencia.⁵⁴

La seguridad es ciertamente un pilar fundamental sin el cual no se puede progresar en la consecución de otros objetivos, y cuya ausencia sufren todos, y muy especialmente las mujeres, ancianos y niños. La falta de seguridad es seguramente el factor más

Declaración de la Cumbre de Gales. Apartado 44. 5 septiembre 2014. *Op.Cit.*

54 Lo que incluye, definir con detalle sus capacidades y la estructura de todas Unidades y cuarteles generales, la creación, reclutamiento y puesta en pie de estas unidades, su equipamiento, infraestructuras, adiestramiento y enseñanza, y finalmente su despliegue y su empleo junto a nuestras Unidades y CGs, su apoyo y su mentorización. En una palabra, todo.

negativo para la protección de las mujeres⁵⁵ y su participación en la vida pública,⁵⁶ es decir para la implementación de la R1325.

Sin embargo, la consecución del éxito de la operación dependía también de otros factores, cuyo planeamiento y liderazgo correspondía a otros actores, distintos de la ISAF.⁵⁷ Entre estos otros *factores* para el éxito podemos mencionar:

- (1) La posible reconciliación con los insurgentes;
- (2) El cese del apoyo de Pakistán a los insurgentes y del refugio que les proporciona, al otro lado de la frontera;

55 «In Afghanistan, directly as a result of violent conflict, women face displacement, the possibility of becoming internally displaced, the loss of male heads of household, lack of access to work and economic improvement and mobility, and the limited access or total denial of education. Violent conflict affects the space women occupy and the security women have within the family, community, and country. In this state of conflict, women are more prone to being used for human trading, trafficking, rape, and abuse. The effects of conflict on the whole community makes women and girls a focus point on which honor, prestige, and wealth revolve.», HAMID, Zarin, et. al. Afghan Women's Network report on UN SCR 1325 Implementation in Afghanistan. 31 octubre 2011, p.5. Disponible en http://mfa.gov.af/Content/files/1325_English.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

56 «The threat of violence and lack of security continue to marginalize women's access to work and the ability to build their capacity and experience to take on more senior positions. It is not that Afghan women are lacking in the ability to take on challenging senior positions at the decision making table. Rather it is due to an environment of fear and ambivalence about the future and whether women's rights will continue to be a reality that harms women the most. Women who are in senior positions at the federal or local levels are severely limited in opportunities compared to men, and without the support of other senior leaders, it will continue in a similar way or worse yet unravel completely with the troop withdrawal and peace process.» HAMID, Zarin, et. al, Women Count. Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012. p. 7. 5 noviembre 2012. Disponible en http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Afghanistan_1.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

57 Algunos de estos actores, ajenos a ISAF son:

El Gobierno de Afganistán debía liderar en todos ellos, con la ayuda de la comunidad internacional, pero era disfuncional, corrupto y limitado, debido al poder de los líderes facciosos y sus redes de poder informales pero muy reales y a la falta de funcionarios capaces,

La ONU y sus agencias que han jugado un papel fundamental en materia de gobernanza y sobre todo en desarrollo.

EEUU como país con todos los recursos que ha puesto en juego y que ha sido el mayor donante (que no el mayor inversor) y el más activo en todos los frentes.

Otros países donantes en general y la Unión Europea; directamente, mediante sus agencias oficiales de cooperación o a través de las instituciones financieras FMI, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo.

Otras Organizaciones Internacionales, las ONG y las organizaciones de la llamada sociedad civil.

- (3) La gobernanza, es decir que las instituciones políticas y administrativas funcionen⁵⁸ y que el Gobierno administre con eficacia sus recursos y que sus miembros no lideren redes informales de poder y de clientelismo, ligadas con el crimen organizado y la producción de narcóticos;⁵⁹
- (4) Las actuaciones de la presidencia del Gobierno de Afganistán, que centraliza enorme poder⁶⁰ y que han cambiado sustancialmente tras el relevo de Karzai por Ghani efectuado el 29 septiembre de 2014;
- (5) La situación de la justicia, que el estado de derecho y las leyes rijan para todos;⁶¹
- (6) La corrupción, que es generalizada y endémica; y por último, aunque muy importante también,

58 La gobernanza que funciona en Afganistán es la de las redes que podemos llamar informales pero que son las que funcionan de verdad: las cadenas de mando de los líderes facciosos, los antiguos señores de la guerra, criminales que la población odia y teme, pero que ejercen el poder de hecho, con redes de clientelismo que debilitan las estructuras de Gobierno y administrativas oficiales, en las que ellos además ocupan puestos de responsabilidad.

59 «The inability of the government to deliver services and exert influence throughout the country has eroded its institutional legitimacy leaving a vacuum, particularly at the subnational level, which is filled by insurgents, militia commanders, combined with local criminal gangs, all of whom undermine human security, local governance, democratic values, and the delivery of basic services. [...] There are no institutions; there are only powerful men.» JALALI, Ali A. (ex-ministro de Interior de Afghanistan) Challenges to Stability in Afghanistan, and key Responses: Security Sector Development and the Rule of Law. Keynote speech. Security Sector Development and the Rule of Law in Afghanistan, p. 7-8. 17 abril 2008. Disponible en http://dcaf.ch/content/download/35608/526433/file/FINA_Loboda_Afganistan.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

60 «For both historical and practical reasons the drafters of the 2004 constitution provided for a strong Executive Branch. Not only was power centralised at the centre but the executive was also granted extensive powers to keep the whole of government functioning. The executive has significant powers to legislate and make appointments to all levels of the judiciary. This has significantly undermined both the separation and balance of powers among the three branches of government.» JAYAKODY, Aruni. Separation of Powers in Afghanistan: Theory and Practice. Afghanistan Research and Evaluation Unit. 8 abril 2015. p. 1. Disponible en http://areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1509E_Separation_of_Powers_in_Afghanistan_Theory_and_Practice.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

61 La justicia es un factor especialmente importante. Que la justicia funcione es asimismo un prerequisite para casi todo lo demás. La justicia oficial en Afganistán, allá donde existe, es en general bastante corrupta y disfuncional, y es especialmente injusta con las mujeres, a las que encarcela por haber sido violadas o porque han huido de la violencia que vivían en la casa de su marido. La incorporación de mujeres a la Policía y la educación de la Policía en derechos humanos y, en especial, de las mujeres es un factor clave porque ellos constituyen el primer escalón de la seguridad y la justicia en cada pueblo. Las unidades de respuesta a la familia con mujeres policías preparadas para atender a las mujeres que acuden a una comisaría de policía representan un gran avance.

- (7) El desarrollo económico y social, incluyendo la salud y la educación.⁶² Es fácil deducir que los progresos en cualquiera de estos *factores* facilitaban los progresos en los demás.

Aunque ISAF no lideraba esos esfuerzos, sí que ha sido responsable de contribuir a ellos, y ha cooperado estrechamente con todos los actores sobre el terreno.⁶³ Esta colaboración formaba parte integral de la misión de la ISAF y todos estos aspectos quedaban englobados en dos áreas genéricas: gobernanza y desarrollo. De forma que el plan de operaciones de la ISAF se desarrollaba en 3 líneas o áreas principales, también llamados los tres pilares de la operación:

- (1) *Seguridad*⁶⁴ (liderada por ISAF);
- (2) *Gobernanza* y
- (3) *Desarrollo* (ISAF actuaba en apoyo de otros actores).

Por ello, los jefes de cada unidad militar informaban continuamente sobre los progresos y problemas en seguridad, pero también en gobernanza y desarrollo; y los cuarteles generales de la ISAF contaban con especialistas en diversas áreas de la gobernanza y el desarrollo.

62 El desarrollo es otro de los factores fundamentales tanto para el éxito de la campaña (los talibanes no ofrecen desarrollo) como para el bienestar de la población, del que se benefician todos, hombres y mujeres, pero quizá más las mujeres porque son la parte más débil.

63 Las fuerzas militares de cada nación han trabajado en estrecho contacto con las respectivas agencias de cooperación y ayuda al desarrollo y les ha prestado apoyo. Por ejemplo, la colaboración de unidades españolas con AECID o la colaboración de unidades de EEUU con USAID. Lo que podríamos llamar cooperación entre organizaciones de una misma nación. Esta cooperación se fraguaba y se llevaba a cabo en cada uno de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (Provincial Reconstruction Teams, PRT) donde estaban presentes las fuerzas militares y estas agencias. ISAF les prestaba apoyos en múltiples campos incluyendo apoyo al planeamiento, apoyos de seguridad, de enlace, inteligencia y la coordinación.

64 El Jefe de la ISAF general John Allen definía a finales del año 2012 el Éxito para la ISAF y lo situaba muy centrado en el pilar de la seguridad: «Success is moving the ANSF [Afghan National Security Forces] fully and completely into the lead so that they are the defeat mechanism of the Taliban. [...] They create the security space within which real governance can begin to take root, the people have economic hope, and that is winning. It's not going to happen tomorrow and the chances are that, even well into the decade on Transformation, the Afghan National Security Forces (ANSF) are going to be fighting some aspect of the insurgency. As long as there are safe havens in Pakistan there is going to be probably an insurgency. But I believe that the ANSF, as they are evolving today, will be able to handle that.» Entrevista al general Allen. 24 septiembre 2012. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ECy_agjRFHg. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

Papel del género en la consecución del éxito. Necesidad de ampliar aún más el enfoque integral

Son los actores no militares ya mencionados quienes, directamente o en colaboración con el Gobierno afgano, han promovido con su financiación y sus acciones la puesta en marcha de escuelas y centros de salud, así como las iniciativas para establecer refugios para mujeres, para apoyarles en sus problemas con la justicia y en las cárceles, y para fomentar el desarrollo social y económico de las mismas.

Pero el aspecto que se pretende destacar aquí, es el hecho de que los progresos en todos estos *factores* que son claves para el éxito y que nos acercan al estado final deseado, tienen un impacto positivo indudable en la seguridad, protección y libertad de movimiento de las mujeres, es decir en el cumplimiento de la R1325. Por ejemplo, si, como consecuencia de una hipotética reconciliación o del cambio de actitud de Pakistán, se redujera o eliminase la amenaza insurgente, todos y especialmente las mujeres verían incrementada substancialmente su seguridad y su libertad de movimiento, que es un prerrequisito para muchas actividades, incluyendo su acceso a la salud, a la justicia y al trabajo y su participación en actividades sociales o políticas. Las niñas tendrían mayor seguridad para asistir y permanecer en las escuelas. Las inversiones extranjeras, de países como China, ahora muy amenazadas por la insurgencia, ayudarían a aumentar la disponibilidad de agua y electricidad y el desarrollo económico.

Aplicando razonamientos semejantes se puede deducir que los avances en otros factores como la gobernanza, el papel de la presidencia, el funcionamiento de la justicia, el desarrollo económico y la disminución de la corrupción permitirían avanzar en los objetivos de la R1325.

La lección a extraer es que los progresos en los factores que nos acercan al éxito de la operación, nos permiten mejorar en la protección y participación de las mujeres, es decir, se progresa en materia del género en operaciones y en la implantación de la R1325. El éxito en la operación se traduce en el éxito en el cumplimiento de la R1325. A su vez, y recíprocamente, el papel del género como *instrumento* para el éxito en la operación se puede comprobar al ver que los progresos en la protección de las mujeres y en su participación en múltiples ámbitos de decisión en Afganistán juegan un papel activo y propician los avances en todos los factores que son claves para conseguir el estado final deseado.

Por ejemplo, en el pilar de la seguridad, la *participación* de mujeres en el Ejército y en la Policía afganos ayuda a mejorar la seguridad de toda la población y en especial la de las mujeres y niños. En múltiples ocasiones, insurgentes disfrazados con burkas han pasado controles con armas y explosivos porque no había mujeres que pudieran

registrarles y luego han llevado a cabo ataques importantes. Además las mujeres en la Policía, por ejemplo en las unidades de respuesta a la familia, aumentan la seguridad de la población en general, incluidas las mujeres que pueden acudir a estas unidades a denunciar las agresiones de que son objeto.

La lección a extraer es que los progresos en materia del género en operaciones y en la implantación de la R1325, nos permiten progresar en los factores que son esenciales para el éxito de la operación. El éxito en el cumplimiento de la R1325 se traduce en el éxito de la operación.

Por consiguiente, otra lección a extraer es que para entender y poner en práctica el género en operaciones, en su doble vertiente de *objetivo* de la operación y de *instrumento* para conseguir el éxito, hace falta situarse en el contexto global de la operación multinacional con múltiples actores, y con objetivos globales orientados a conseguir el estado final deseado.

Otra lección, relacionada con la anterior, es que la fuerza militar debe ampliar aún más el espectro de sus actividades habituales e ir mucho más allá de lo que demanda sus responsabilidades en seguridad. La fuerza militar debe abrir aún más su campo de actividad y aumentar la coordinación y los esfuerzos en el apoyo a todos los *factores* antes mencionados, en los que el género juega un papel destacado.

ALGUNAS LECCIONES DE LA HISTORIA RECIENTE DE AFGANISTÁN SOBRE EL GÉNERO

El estatus de las mujeres ha sido una cuestión capital en Afganistán desde hace un siglo, mucho antes de la llegada al poder de los talibanes.⁶⁵ Los cambios impuestos de

65 «Afghanistan may be the only country in the world where during the last century kings and politicians have been made and undone by struggles relating to women's status. Recently, the situation of women under the Taliban rule has been center stage.

The situation of women came to symbolize to Western military powers a justification of war in the name of freedom of women. But the situation of women in Afghanistan today is not only the result of the Taliban's policies.

There is a history over the centuries of women's subjugation. Even in more recent times the Mujahideen's (1992-1996) record is worse than the Taliban's. Thus, one must approach the analysis of women's situation in Afghanistan, not through the ideological formulation of "before and after" the Taliban, but within the larger historical context of Afghanistan.»

AHMED-GHOSH, Huma. A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: *Women in Afghanistan. Journal of International Women's Studies*, 4(3), 1-14. mayo 2003, p. 1. Disponible en <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol4/iss3/1>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

forma autoritaria y brusca, fueron percibidos como intentos centralistas y foráneos (occidentales o comunistas) de someter a la periferia y a las tribus y provocaron reacciones violentas que precipitaron la caída de gobiernos y reyes.⁶⁶

Las mujeres no han estado siempre oprimidas por fundamentalistas, como los muyahidines y los talibanes.⁶⁷ Pero los conflictos de las últimas décadas han destrozado la sociedad afgana, y algunas comunidades han evolucionado hacia posiciones extremas, lo que ha marginalizado especialmente a las mujeres. En este contexto los derechos de las mujeres son un asunto muy sensible y rechazado en Afganistán, que aviva enemistades, venganzas y guerras. El uso de enfoques y conceptos internacionales ha fracasado muchas veces e incluso ha provocado el efecto contrario, porque se han tachado esas ideas de *occidentales*.⁶⁸

Hay enormes diferencias entre Kabul, la capital cosmopolita, las grandes ciudades, y el ámbito rural. Y hay así mismo grandes diferencias entre los distintos grupos étnicos e incluso entre las comunidades en todo Afganistán. La gobernanza del Estado no ha

66 «the two so-called progressive eras of the 1920s (king Amanullah Khan) and 1970s (Soviet-supported regime), while attempting to improve women's status were not only unsuccessful but also led to violent, fundamentalist backlashes by subsequent governments. In both periods, tribal leaders who objected to the redefining of women by the state and the diminution of their general authority initiated the disruption of the modernization process. These patterns of resistance to change focused on conditions for women suggest that future efforts to "modernize" in Afghanistan will only succeed with full recognition of the multiple conflicts, fissures and resistances to change. Though the first era saw a despot implement change (undeniably favorable to women), the second era saw a socialist-democratic but equally authoritarian regime forcibly impose change. As desirable as many of these changes may have been for Afghanistan, in neither situation were rural communities of Afghanistan involved.» Ibid, p. 7,8.

67 «Before the Soviets invaded Afghanistan in 1979, under the King (1933-73) and President Daud (1973-78), our situation was better than today. In these times, everyone was able to work wherever he or she wanted. The doors of schools and universities were open for everybody. Nobody told us how to dress or whom to marry. There was no self-censorship, everyone answered to him- or herself. In the villages, too? In the cities, we were wearing jeans or skirts and tights. The sleeves went up to here. (She points at her upper arm.) We went to work without a headscarf, and no one asked us: 'Why do you dress like this?' And this was the case despite the fact that Afghanistan was a very backward country, most women illiterate, not knowing anything about the modern world. Yes, in the villages the women wore the chador, but this was tradition and not imposed – not like today. In the Soviets' time, there were the same freedoms as in Europe.» SOBHRANG, Soraya Rahim (Comisionada responsable de Derechos de la Mujer y de los Niños en la Afghanistan Independent Human Rights Commission, y anterior viceministra de Asuntos de la Mujer) en entrevista por RUTTIG Thomas. Women's Rights after 2001: Progress, but much of it on paper only. *Afghanistan Analysts Network*. 5 octubre 2011. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/womens-rights-after-2001-progress-but-much-of-it-on-paper-only/?format=pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

68 KAKAR Palwashal. Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights. *United States Institute of Peace*. 18 junio 2014, p. 1. Disponible en http://www.usip.org/sites/default/files/PB175_Engaging_Afghan_Religious_Leaders_for_Women's_Rights.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

penetrado nunca el entorno local. Cada comunidad, a veces compuesta por unas pocas familias, es un núcleo fundamental y diferenciado de la sociedad. Los líderes tribales y comunitarios que ejercen el poder en estas comunidades son los que definen el papel de las mujeres, las utilizan como instrumento para afirmar su autoridad y se resisten a cualquier cambio que desafíe su autoridad patriarcal.⁶⁹ Los roles y la posición de las mujeres varían también en función de las oportunidades de educación, la afiliación religiosa, los medios de sustento, el grado de estabilidad, la seguridad y la paz.⁷⁰

La mujer en Afganistán, como en otros países islámicos, es el fundamento de un modelo de familia diferente del modelo occidental (que es más individualista).⁷¹ La

69 Sobre la importancia del Afganistán rural en la conformación de la nación y en el status de las mujeres: «Rural Afghanistan is the root of tribal powers that have frequently doomed Kabul-based modernization efforts. Social traditionalism and economic underdevelopment of rural Afghanistan have repeatedly contested the center (Kabul), thus a better understanding of tribal controlled areas is essential to empower women in these regions. For women in rural Afghanistan, control over their lives and gender roles is determined by patriarchal kinship arrangements. These kinship relationships are derived from the Quran and tribal traditions where men exercise unmitigated power over women [...] Although there have been sporadic attempts to bring dissenting tribes together, at no point has the Afghan nation experienced a strong centralized state with a common legal system [...] The impact on women has been especially harsh, since women's lives have often been used as the raw material with which to establish ethnic prominence. Tribal laws and sanctions have routinely taken precedence over Islamic and constitutional laws in deciding gender roles, especially through kinship hierarchies in the rural regions. Tribal power plays, institutions of honor, and inter-tribal shows of patriarchal control have put women's position in jeopardy. Tribal laws view marriages as alliances between groups; women are pawned into marriages and not allowed to divorce, total obedience to the husband and his family is expected, and women are prevented from getting any education.» AHMED-GHOSH, Huma. A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan. *Journal of International Women's Studies*, 4(3), 1-14, mayo 2003, p. 1, 3. Op. Cit.

70 «The notions of separation between men and women and restrictions on women's mobility are prevalent in nearly all groups, as is the concept of family honour, which rests with men's ability to control women's purity and behaviour. The gender boundaries are porous and to some extent dynamic, and will vary with the education of men and women, with economic opportunities, and with external contexts such as urbanization, exposure to "modernity", and a range of other factors.» BAUCK, Petter et. al. Gender Review Afghanistan. Final Report. *Norwegian Agency for Development Cooperation*. 7 junio 2011, p. 14. Disponible en <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/gender-review-afghanistan.pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

71 «Westerners tend to think about women's rights as an individual matter [...] Western women see family as traps for women, places where they are required to meet the needs of other people and often to put aside their own needs and desires for their whole lives [...] But although Afghan women want some autonomy and freedom to choose their activities, they also believe that a strong family unit is for the good of themselves and for everybody else. They may have less antipathy to their roles as mothers and daughters and sisters. Men, in other words, are not the enemy, and women are often wary of interventions that offer them — and not their sons, husbands, and brothers opportunities. Consequently, when organizations landed in Afghanistan with plans to elevate women with women-

familia es la institución esencial para la supervivencia de las mujeres y de la que ellas en general no pretenden salir, salvo en caso de violencia, sino que prefieren mejorar sus derechos (seguridad individual, salud, educación y estatus) dentro de ese contexto familiar.⁷² Por otra parte, no es necesario destruir la familia ni las relaciones entre familias para mejorar la situación de las mujeres mediante educación, empleo y acceso a los recursos.⁷³ Los programas que ofrecen oportunidades para toda la familia, y no solo para las mujeres, son mejor recibidos.

La violencia sexual es una de las principales amenazas para las mujeres, las niñas y los niños. La vergüenza y deshonor que supone para la persona violada y su familia, hacen que raramente se denuncie este tipo de delitos, lo que se traduce en un aumento de la impunidad. Esta violencia es una de las razones primarias para retener a las mujeres dentro de la casa, lo que refuerza la segregación propia de sus tradiciones.⁷⁴

El activismo de las mujeres en Afganistán no es un invento reciente de los países occidentales. Docenas de organizaciones operaban eficazmente (y frecuentemente de forma encubierta) en Afganistán durante los años bajo el dominio talibán. Los avances en los derechos de las mujeres deben basarse en las organizaciones ya existentes en la sociedad civil afgana.⁷⁵

specific programming, neglecting to consider the impact of that programming on their extended kinship networks and social connections, that could (and sometimes did) cause a backlash that worked against women's advancement» WEINGARTEN, Elizabeth. How to Promote Women's Rights, in Afghanistan and Around the World. *Foreign Policy*. 3 junio 2015. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/06/03/how-to-promote-womens-rights-in-afghanistan-and-around-the-world/>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

72 «Despite the apparent increased oppression that women have encountered with the emergence of fundamentalism in many Muslim states, many women prefer their lives to westernized women who are projected as corrupt, licentious, and anti-family [...] Men in Afghanistan are part of the solution not the problem [...] Therefore, for women in Afghanistan (and outside), family remains an institution where not only honor of women but also their survival is based.» AHMED-GHOSH, Huma. A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan. *Journal of International Women's Studies*, 4(3), 1-14. mayo 2003, p. 8, 10. *Op. Cit.*

73 In Afghanistan, as in other traditional societies, women do not exist outside the family and community. Yet, family and kinship networks do not necessarily have to be destroyed in order to improve women's status through education, employment and access to resources. But they must be rearranged. AHMED-GHOSH, Huma. A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan. *Journal of International Women's Studies*, 4(3), 1-14, mayo 2003, p. 8, 10. *Op. Cit.*

74 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 33. Disponible en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131023-UNSCR1325-review-final.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

75 «After owning up to this past, American policy makers should learn about the thirty-year history

Toda la política afgana está basada en el Islam.⁷⁶ La religión islámica y las costumbres locales son parte del contexto y ni se pueden ignorar ni van a desaparecer. Pero ello no debe ser excusa para negar a las mujeres sus derechos. El Islam concede derechos a las mujeres que hay que tener en cuenta y aprovechar. Muchos actores y organizaciones internacionales han preferido no mencionar ni utilizar el Islam, cuando éste puede formar parte de la solución en lugar de ser parte del problema.⁷⁷

Antes de los talibanes, el mulá tenía un estatus inferior al actual, era uno más en la comunidad (como el herrero). No se atrevía a dirigirse al líder (malik o khan) de la misma. Hoy su posición social es mucho más relevante, no solo porque los talibanes le dieron ese estatus, sino porque vive en la comunidad, entre la gente, y porque el gobernador está lejos y posiblemente es corrupto o abusivo.⁷⁸

Los progresos en materia de igualdad y de género no se pueden imponer desde fuera. El cambio solo se puede conseguir *desde dentro*, y solo puede ser *sostenible* en la medida en que sea asumido como propio y defendido por los hombres (y las mujeres) afganos. Para ello resulta imprescindible abordar la interacción con los hombres afganos. El cambio no se puede imponer desde la Presidencia, sin embargo casi nada se puede conseguir sin el apoyo y el impulso de la Presidencia y del Gobierno. Tampoco se puede conseguir sin el apoyo de los actores y los líderes locales. El cambio se ve facilitado cuando viene acompañado de una mejora en la situación general en

of women's activism in Afghanistan, which offers proof that women's rights and social justice are not solely a Western idea. Indeed, by 2001, dozens of local women's and democracy organizations were promoting women's education and legal rights, enlightened views of Islam, and economic survival. Many worked covertly, often from exile, through the 1990s: the Afghan Women's Network, Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan, the Revolutionary Association for the Women of Afghanistan (RAWA), the Islamic Center for Political and Cultural Activities of Afghan Women, and the Noor Educational Center [...] Yet, the U.S. government has made little effort to support or expand such organizations or to learn from their successes about developing culturally appropriate perspectives on social change.» KITCH, Sally. Afghanistan's Missing Link: Women Leaders. Foreign Policy. 20 mayo 2015. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/05/20/afghanistans-missing-link-women-leaders/>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

76 Entrevista del autor con el embajador de Suecia en Kabul Torbjörn Pettersson, anterior Director de la ONG *Swedish Committee for Afghanistan*.

77 «Islam is an important but underutilised means to improve the status of Afghan women. Gender equality and women's rights will progress further if set within an Islamic framework, since gender-based strictures are often assumed to be based on religious principles. Quranic verses that prescribe gender equality are likely to hold stronger sway than UN resolutions or international covenants to the ordinary Afghan, and could serve as drivers of change for Afghanistan's patriarchal mindset. Many national and international actors have been reluctant to refer to and utilise Islam, treating it as part of the problem rather than part of the solution of inequality in Afghanistan.» EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 22. Op. Cit.

78 Entrevista con el Embajador Pettersson. *Op. Cit.*

seguridad, gobernanza y desarrollo. En algunos aspectos se puede y se debe progresar más rápidamente. Por ejemplo en la educación y la salud, en disponer de más mujeres y más unidades de apoyo a la familia en la Policía, en la multiplicación de consultorios de asistencia jurídica, y en la mayor movilidad y la protección de las mujeres.

Las mejoras de los derechos de las mujeres experimentadas desde 2001 han sido el resultado de la acción combinada de la comunidad internacional, con todos sus recursos y componentes, sus agencias, su despliegue militar y sus activistas internacionales, y de los activistas de la sociedad civil afgana y de las asociaciones de mujeres afganas. El Gobierno afgano se ha plegado a estas demandas de cambio y ha cooperado en cierta medida debido a las contrapartidas que sus líderes han obtenido, pero no ha impulsado este proceso, más bien lo ha obstaculizado en muchas ocasiones. Muchos de los cambios legislativos apenas se han materializado en la práctica,⁷⁹ por lo que, si no cambia la actitud del Gobierno afgano, estos progresos no son sostenibles.

En consecuencia, algunas de las lecciones a extraer para el Afganistán actual de 2015 son:

- El progreso en materia de género requiere un liderazgo genuinamente afgano, que desde dentro del país y desde la poderosa institución de la Presidencia, asuma el objetivo final y que actúe con determinación y con prudencia, buscando el apoyo de la población, con soluciones y actores afganos y evitando enfrentamientos frontales que puedan producir reacciones violentas que cuestionen el liderazgo.
- Este progreso requiere asimismo abordar la cuestión de los derechos de las mujeres de forma pragmática e integral, es decir en el contexto de iniciativas inclusivas para mejorar la situación general de la población (hombres y mujeres) y del país. Para ello se debe:
- Aumentar la seguridad colectiva reduciendo o eliminando las acciones de los talibanes y del resto de insurgentes. El apoyo de Pakistán y la eventual reconciliación son capitales para este objetivo.
- Mejorar la seguridad individual de todos, hombres y mujeres, frente a los abusos y agresiones. Para ello es preciso mejorar el funcionamiento de la justicia y de la Policía, y reducir al máximo la corrupción y las estructuras de poder de los líderes facciosos, antiguos muyahidines. Hay que contar con la resistencia de estos líderes a perder sus cuotas de poder e influencia.

79 «A group of female lawyers [...] criticised the money spent at the highest levels on policies and frameworks that ultimately have had little impact on the average woman, dubbing such efforts as tokens offered in exchange for self-gain or support in pushing other agendas. Gains made over the last decade have not been established in the national psyche, and are therefore at risk of erosion or reversal during transition.» EGGE, Kari et. al. *Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 12. Op. Cit.

- Incrementar y extender los servicios a la población, incluyendo agua potable y electricidad, la sanidad y la educación.
- Buscar y conseguir el apoyo de los líderes religiosos más preparados y del poderoso Consejo de Ulemas, así como de los líderes de cada comunidad. Involucrarlos en diálogos constructivos sobre los derechos y la protección que las leyes (muy especialmente la Ley de Eliminación de la Violencia contra la Mujeres)⁸⁰ otorgan a las mujeres y su compatibilidad con los preceptos islámicos, como ocurre en otros países islámicos.⁸¹ Este empeño requiere contar con e involucrar a mulás y líderes locales que tengan un punto de vista positivo hacia los derechos de las mujeres. Se trata de una tarea muy difícil que hay que abordar por fases.
- Mejorar el funcionamiento de las instituciones y la sostenibilidad económica del Gobierno (impuestos que hoy no se cobran, por la confluencia de la corrupción y de los líderes facciosos), y el desarrollo de la actividad económica.
- Mantener e incrementar, y materializar en la práctica, las cuotas de mujeres en los puestos de la administración y del Gobierno, que además de ser fundamentales para el progreso en materia de género, sirven de estímulo y ejemplo para que las familias decidan que sus hijas también estudien.

Para ello se cuenta con factores de modernidad no existentes en tiempos pasados, como internet, los teléfonos móviles, la televisión⁸² y la radio. A pesar de que la TV no llega a todas partes, la presencia de mujeres trabajando en radio y televisión y la emisión de debates sobre los derechos de las mujeres, permite informar a la población

80 La Ley de Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres fue publicada en la Official Gazette (No. 989) del Gobierno afgano el 1 de agosto de 2009. Se puede encontrar en el Anexo I del documento First Report on the Implementation of the Elimination of Violence against Women (EVAW) Law. Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Women's Affairs. 17 marzo 2014. Disponible en http://mowa.gov.af/Content/files/EVAW_Law_Report_Final_English_17_March_2014.pdf. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

81 Un ejemplo puede ser el de la Asia Foundation que promueve la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el sur de Asia: Promoting gender equity and women's rights within an Islamic framework in South Asia. Asia Foundation. 28 mayo 2013. Disponible en <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/WomeninIslam2012final.pdf>. Fecha de consulta 31 agosto 2015.

82 «Those who use television as a source of news and information are significantly more supportive of women's right to study across all levels of education, but particularly for higher levels of education, compared to men from the same areas who do not rely on television as a source of news or information [...] Households that do not own a television are more likely to favor modest dress for women in public». WARREN, Zach et. al. AFGHANISTAN IN 2014. A Survey of the Afghan People. The Asia Foundation. 8 noviembre 2014, p. 121. Disponible en <http://www.asiafoundation.org/publications/force-download.php?f=/resources/pdfs/Afghanistanin2014final.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

sobre los derechos de las mujeres y son un factor de transformación.⁸³ Además un 68% de la población tiene menos de 25 años⁸⁴ y los jóvenes están mejor educados que sus padres y mejor conectados entre sí con medios electrónicos.⁸⁵ Aunque muchos de ellos prefieren un papel más tradicional para las mujeres⁸⁶ y sigue habiendo una gran diferencia entre el ámbito rural y el urbano.

También se cuenta con la determinación de asociaciones de mujeres y de la sociedad civil afgana que esperan y merecen ayuda y que siempre, también ahora, han arrojado penalidades y riesgos físicos. Muchas de estas organizaciones son eminentemente urbanas.

Como se puede observar, las conclusiones de las lecciones de la historia de Afganistán, se solapan en gran medida con el progreso en los factores para el éxito de la operación global y giran en torno a mejorar la seguridad, la gobernanza y el desarrollo.

CONSECUCCIÓN DEL ÉXITO EN LA OPERACIÓN GLOBAL Y EN MATERIA DE GÉNERO. PRINCIPALES FACTORES Y AGENTES DEL GOBIERNO AFGANO QUE HAN OBSTACULIZADO EL ÉXITO

El Gobierno afgano y la comunidad internacional y han estado unidos en su propósito de alcanzar el éxito en la operación y el estado final deseado, y los avances y progresos han sido notables. Estos han quedado muy por debajo de las expectativas,

83 «Media plays an important role in portraying alternative scenarios and conveying competing discourses about women's place in Afghan society. Though many households still lack access to television, television, radio and other media have been an important means of disseminating information about women's rights. Government and non-government institutions have used various media to raise people's awareness of women's rights. Although Afghanistan faces a "digital divide" in terms of access to media, there are programs that reach a wide swath of citizens and that can be better leveraged to effect changes in gender norms and practices.» Ibid.

84 Afghan Public Health Institute, Ministry of Public Health, et al. Afghanistan Mortality Survey 2010, noviembre 2011, p. 19. Disponible en <http://measuredhs.com/pubs/pdf/FR248/FR248.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

85 «Afghan youth are well positioned to help drive progress toward greater gender equality and universal rights. Those who had been children at the start of the international intervention are now becoming adults as the country enters into transition. Boys and girls are better educated, healthier, and more globally engaged than their forbears. Afghanistan's youth are socially connected through electronic media networks and the expanding reach of other information sources. These connections contribute to growing expectations and demands, including in the area of gender equality.» EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 21. Op.Cit.

86 Ibid.

ya que ha habido importantes problemas y deficiencias por ambas partes que han retrasado o limitado el éxito y que han tenido un profundo impacto negativo en los resultados obtenidos en cuanto a los derechos de las mujeres y en materia de género.

Aunque todos estos aspectos y factores están estrechamente relacionados, a efectos de su análisis, se presentan en primer lugar los problemas y deficiencias en el Gobierno afgano, y de ellos se extraen algunas lecciones a aprender. Los correspondientes a la comunidad internacional se presentan en un apartado posterior.

Problemas con origen en el comienzo de la operación. Configuración del poder en Afganistán

Al inicio del mandato de Hamid Karzai, Afganistán era un país en el que el tejido social, el económico y las infraestructuras estaban destrozados. El sufrimiento humano había sido terrible, la pobreza era generalizada y las mujeres habían sufrido extraordinariamente. La brutalidad y el sufrimiento físico fue máximo y sin precedentes durante los años de la guerra civil de los muyahidines (1992-1996), que llevaron a cabo frecuentes violaciones, amputaciones y asesinatos de mujeres.⁸⁷ De 1996 a 2001 los talibanes impusieron cierta seguridad y estabilidad basadas en una interpretación fanática de la sharia. La tradicional segregación y reclusión de las mujeres se llevó a un punto extremo.⁸⁸ Los derechos de las mujeres durante este periodo de conflicto habían sido violados sistemáticamente. Se les había negado el derecho a la salud, a la educación, a la libertad de movimiento, a la seguridad y a la participación. Pero además, este statu quo había aumentado progresivamente la conciencia social de que las mujeres no eran en realidad portadoras de derechos, y que solo los hombres lo eran.

87 «The two decades that followed the Soviet invasion, oppressive Taliban rule and persistent conflict have had a devastating impact on the lives of Afghans as a people. Prior to the Taliban rule, during the Mujahedeen years, systematic sexual violence against women increased greatly. It was not uncommon for armed groups to rape and massacre women in their homes. Women and girls were often abducted and forced to marry commanders or sold to prostitution.» KARLIDAG, Melike et.al. UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan Civil Society Monitoring Report 2014. Afghan Women's Network. November 2014, p.6. Disponible en www.awn-af.net/cms/download/557. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

88 «The long civil war, which lasted for more than a decade, and the conservative Taliban rule that followed between 1996 and 2001 have not only caused enormous human suffering and ruptured the country's social fabric through forced migration of millions of Afghans, but has also regressed the country's development by abolishing social reforms established during the earlier decades of 20th Century, such as girls' access to education, women's right to vote and their right to take part in public life as equal citizens». KARLIDAG, Melike et.al. UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan Civil Society Monitoring Report 2014. Afghan Women's Network. November 2014, p.5. Op. Cit.

Dado que las diferencias de género son las construidas socialmente,⁸⁹ la tradicional brecha de género existente en los años setenta en Afganistán aumentó enormemente como consecuencia de las guerras civiles y el dominio talibán.

Tras la derrota de los talibanes, Afganistán acogió positivamente la intervención extranjera por primera vez en su historia,⁹⁰ pero el país quedó en la práctica en manos de los líderes muyahidines de la Alianza del Norte,⁹¹ los mismos que habían destruido Kabul durante la guerra civil y de tan sanguinario recuerdo por sus abusos sistemáticos contra las mujeres.⁹² Hamid Karzai, sin fuerzas propias, dinero o apoyos⁹³ fue invitado

89 «Gender refers to the social attributes associated with being male and female learned through socialisation and determines a person's position and value in a given context. This means also the relationships between women and men and girls and boys, as well as the relations between women and those between men. These attributes, opportunities and relationships are socially constructed and are learned through socialisation processes. Notably, gender does not equate to woman.» Bi-Strategic Command Directive 40-1. 8 agosto 2012, p. 5. *Op. Cit.*

90 «When the foreigners intervened in Afghanistan, it was really the first time in all our history that the Afghans supported this – because they came in the name of democracy, freedom and security – and in the name of women's rights.» SOBHRANG, Soraya Rahim (Comisionada responsable de Derechos de la Mujer y de los Niños en la Afghanistan Independent Human Rights Commission, y anterior viceministra de Asuntos de la Mujer) en entrevista por RUTTIG Thomas. Women's Rights after 2001: Progress, but much of it on paper only. Afghanistan Analysts Network. 5 Octubre 2011. *Op. Cit.*

91 Tras la conferencia de Bonn (noviembre 2001) «given the correlation of forces and in the absence of any countervailing American pressure, the Northern Alliance ended up with the plum jobs in the new dispensation, starting with the ministries of defense and interior. Although the position of President of the Interim Authority was reserved for a Pashtun member of the ex-King's circle, Hamid Karzai, he lacked any military forces of his own, while during the six weeks preceding his installation, the Northern Alliance commanders had taken for themselves the positions of governor and chief of police in most of the country's provinces. These, as anyone with a minimum knowledge of recent Afghan history knew, were the very people who had destroyed Kabul in the early nineties and whose rapaciousness and ill governance had facilitated the Taliban take-over in 1996» VENDRELL, Francesc. A Decade of Mistakes. *Foreign Policy*. 3 diciembre 2011. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2011/12/03/a-decade-of-mistakes/>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

92 Cita que hace Huma Ahmed-Ghosh extraída del libro *Zoya's Story* escrito por John Follain y Rita Cristofari: «No one was sorry to see the Taliban defeated, but neither did they rejoice when the Northern Alliance [mainly Mujahideens] took over. They too had blood on their hands» AHMED-GHOSH, Huma. A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: *Women in Afghanistan. Journal of International Women's Studies*, 4(3), 1-14, p. 7. *Op.Cit.*

93 «Karzai had no force of his own. He was dependent on the United States to oppose not only insurgents but also armed warlords who dominated Afghanistan's political landscape. His initial government was composed of political factions and rivals for power who greatly limited Karzai's freedom of action. He also lacked money. Initially there were no state revenues to draw on, and even today they are inadequate to Afghanistan's needs. Without force, money, or unified support within the government, the power of appointment to build political support networks was Karzai's only political tool.» NEUMANN, Ronald E. Failed Relations between Hamid Karzai and the United States. What

por Donald Rumsfeld⁹⁴ a construir alianzas políticas o de clientelismo con estos líderes muyahidines, y fue posteriormente muy criticado por haber hecho precisamente eso; incluso por los EE.UU.⁹⁵ Aunque en los acuerdos de Bonn (diciembre 2001)⁹⁶ prometieron desarmarse y retirarse, el resultado fue que los líderes muyahidines de la Alianza del Norte, con el apoyo financiero y militar de EE.UU, ejercieron el poder de facto en Afganistán.⁹⁷ Los acuerdos de Bonn (2001) nunca se cumplieron en su totalidad.⁹⁸ Afganistán inició esta nueva era con un liderazgo que consagraba

Can We Learn? *United States Institute of Peace*. Special Report 373. 19 junio 2015, p.3. Disponible en <http://www.usip.org/sites/default/files/SR373-Failed-Relations-between-Hamid-Karzai-and-the-United-States.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

94 RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown: A Memoir*. Penguin Group. 2011, p. 408.

95 «Karzai's first shock came when he requested military support to confront a fractious warlord, Pacha Khan Zadran, who threatened civil war if Karzai did not recognize him as a provincial governor. Secretary of Defense Donald Rumsfeld opposed allowing the Afghan government to become dependent on U.S. forces to stay in power. Rumsfeld advised Karzai to use "patronage and political incentives and disincentives to get the warlords, governors and cabinet officials into line." Karzai would later be bitterly criticized for this approach, but the United States never took responsibility for the situation. Without U.S. backing Karzai would not even try to crack down on warlords.»

NEUMANN, Ronald E. *Failed Relations between Hamid Karzai and the United States. What Can We Learn?* *United States Institute of Peace*. Special Report 373. 19 junio 2015, p.4. *Op. Cit.*

96 Su nombre completo es: *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*. Disponible en <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

97 «The participants in Bonn pledged to withdraw all military units from Kabul and from other areas in which the U.N.-mandated forces were deployed and to carry out a process of Demobilization, Disarmament and Reintegration (DDR). But three things happened.

- First the Security Council, at the United States' request, limited the mandate of the International Security Assistance Force (ISAF) to Kabul at a time when many Western countries would have been ready to provide a larger number of their military forces.
- Second, no serious effort was made by the United States to force the NA [Northern Alliance] to withdraw promptly from Kabul, let alone from other areas.
- And thirdly, the U.S. government continued its financial and military support to the warlords, while informing Karzai that, were he to encounter resistance in trying to remove them from their positions, he would be on his own, since the United States would not intervene to prevent "green on green" conflict.

As for DDR, it became a tragic-comic affair in which the NA forces handed their oldest weapon to the Ministry of Defense, one at the time headed by none other than Marshal Fahim, the most powerful of the Northern Alliance warlords.»

VENDRELL, Francesc. *A Decade of Mistakes*. *Foreign Policy*. 3 diciembre 2011. *Op. Cit.*

98 RUTTIG, Thomas. *The Failure of Airborne Democracy. The Bonn Agreement and Afghanistan's Stagnating Democratisation*. Capítulo 1 del libro: VAN BIJLERT, Martine; KOUVO, Sari. *Snapshots of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001-11)*. *Afghanistan Analysts Network*. 4 julio 2012. Disponible en <http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/>

la preeminencia de hecho de los sangrientos criminales de la guerra civil, presentes en el Gobierno, en el Parlamento, y en los gobiernos de las provincias.⁹⁹ Ellos, a su vez comandaban sus respectivas milicias y sus redes de poder informal y crimen organizado, controlando lo que quedaba de la economía y beneficiándose de las ayudas internacionales y de los contratos de suministros militares, con una corrupción institucional y generalizada. Esta situación se tradujo en consecuencias negativas de todo orden en la gobernanza, la justicia y la economía.¹⁰⁰

Estos líderes fácticos, que dirigían las estructuras administrativas, eran en muchos casos casi analfabetos. Su poder se había gestado extorsionando despiadadamente a las comunidades de su zona de influencia. Ahora, como autoridades del Gobierno, extraían cantidades enormes de dinero tanto de la población como de los proyectos internacionales de ayuda para el desarrollo.¹⁰¹ Naturalmente no todos los ministros ni todos los parlamentarios han sido antiguos señores de la guerra, algunos de ellos han tenido un perfil más técnico e independiente, como el actual presidente Ghani que fue un excelente ministro de finanzas.¹⁰² Pero aquellos controlaban los resortes del poder.

[uploads/downloads/2012/09/Snapshots_of_an_Intervention.pdf](#). Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

99 «Many of the same warlords, known for their brutal actions and violations of human rights, were included in the governance structures that were put in place after the fall of the Taliban rule in 2001, together with former communists, Jihadi commanders and Taliban officials». KARLIDAG, Melike et.al. UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan Civil Society Monitoring Report 2014. *Afghan Women's Network*. November 2014, p.6. Op.Cit.

100 RUTTIG, Thomas. The Failure of Airborne Democracy. The Bonn Agreement and Afghanistan's Stagnating Democratisation. Capítulo 1 del libro VAN BIJLERT, Martine; KOUVO, Sari. *Snapshots of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001-11)*. Afghanistan Analysts Network. 4 julio 2012. Op. Cit.

101 «Unfortunately, many of the powerbrokers invited into GIRoA [Gobierno de Afganistán] were the same mujahidin-era warlords whose corrupt and self-serving rule made the Taliban a logical alternative for much of the population in the mid-1990s. Karzai's strategy of cooptation resulted in a government bureaucracy headed in many cases by illiterate or semi-literate powerbrokers and their agents. This pathology in GIRoA bureaucracy was exacerbated by the fact that these individuals rose to power based on their ability to ruthlessly extract wealth from their localities and networks. As leaders of line ministries and GIRoA representatives, they extract massive amounts of money from both international development projects and the population. In the end, Karzai's cooptation strategy institutionalized GIRoA as a kleptocracy, empowered predatory powerbrokers over local populations, and divorced the government from the needs of the population.» SISCO, James. Karzai's Governing Strategy: A Threat to ISAF COIN Implementation. *Small Wars Journal*. 31 enero 2011, p. 2. Disponible en <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/662-sisco.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

102 Fue reconocido como el mejor ministro de finanzas de Asia. Entre otras cosas, estableció una nueva moneda (el afghani), informatizó la contabilidad del tesoro, estableció la política de hacer presupuestos sin déficit, centralizó el cobro de impuestos y reformó las aduanas. Estableció el programa más completo de ayuda presentado por un país pobre a la comunidad internacional (*Asegurando*

En 2007, para consolidar formalmente la inmunidad de la que ya disfrutaban de hecho, el Parlamento aprobó una Ley de Amnistía por la que concedió inmunidad a los participantes¹⁰³ en las hostilidades previas a la formación de la Administración Interina (2002).¹⁰⁴

La política y los gobiernos de Karzai¹⁰⁵ (desde el primero en 2002 y hasta el último en 2014)¹⁰⁶ se han visto enormemente condicionados por estos hechos, que han tenido asimismo un impacto muy negativo en materia de género y de derechos de las mujeres en Afganistán.¹⁰⁷

el Futuro de Afganistán) y diseñó el *Programa Nacional de Solidaridad*, el mayor logro en materia de desarrollo efectivo de las zonas rurales en Afganistán y reconocido internacionalmente como un modelo de desarrollo.

103 WINTERBOTHAM, Emily. The State of Transitional Justice in Afghanistan Actors, Approaches and Challenges. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 8 abril 2010. Disponible en <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1009E-The State of Transitional Justice in Afghanistan - Actors, Approaches and Challenges DP 2010 Final Web.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

104 GOSSMAN, Patricia; KOUVO, Sari. Tell us how this ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan. *Afghanistan Analysts Network*. 30 junio 2013. Disponible en http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2013/06/2013-06_AAN_TransitionalJustice2.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

105 «So by mid-2002 the course was largely set. Bad governance, large-scale corruption and impunity became the order of the day. Afghans, who had mostly welcomed the international intervention, became increasingly cynical about its motives and alienated from the new regime which, by and large, had no clear policy nor did it seem to offer an appealing alternative to the Taliban. These feelings were even more pronounced among the Pashtuns, the largest minority in the country and long accustomed to ruling Afghanistan, who perceived themselves as the losers in the new order.» VENDRELL, Francesc. A Decade of Mistakes. *Foreign Policy*. 3 diciembre 2011. Op. Cit.

106 Karzai ha mantenido en sus sucesivos gobiernos a estos líderes muyahidines y criminales de guerra hasta el final, que hoy son aún más poderosos y más ricos. Entre ellos al vicepresidente primero del Gobierno el tayiko Mohammad Qasim Fahim (Marshal Fahim), seguramente el más poderoso de los líderes de la Alianza del Norte, y al vicepresidente segundo el Hazara Karim Khalili (ambos vicepresidentes fallecieron en 2014), y al ministro de Agua y Energía el tayiko y señor de la guerra de Herat Ismail Khan. Curiosamente el Uzbeko y de pasado sangriento el general Rashid Dostum es vicepresidente del Nuevo Gobierno del presidente Ghani, pero la actitud y personalidad del nuevo presidente es muy distinta a la de Karzai.

107 Soraya Rahim Sobhrang explicaba en 2011, la falta de avances en los derechos de las mujeres «In government there are people who are not really convinced about democracy and equality. They only have been forced to pretend, when facing the international community, that they support gender politics. As long as the government is weak, as long as there is no good governance, as long as corruption is rampant, as long as warlords and commanders stand at the top of the state, as long as the culture of impunity continues to exist – parliament even has issued an amnesty for itself – and as long as transitional justice, a government duty, is given to oblivion, as long as outside Kabul neither security nor government authority exist, as long as girls are not able to attend school, as long as women and children are trafficked, forced marriages flourish, sexual harassment peaks and the number of self-immolations and suicides is growing and the future looks very bleak, women's

Según Neumann¹⁰⁸ (embajador de EE.UU en Kabul 2005-2007), «Afganistán es aún un país con múltiples centros de poder independientes.¹⁰⁹ Ghani y Abdullah¹¹⁰ tendrán que gestionar un proceso de expansión del control estatal increíblemente difícil, sin provocar una oposición superior a la que pueden gestionar».

La lección para futuras operaciones es que las estructuras políticas y de seguridad que se establezcan en un país que acaba de salir de un conflicto son extraordinariamente relevantes en cuanto al futuro de los ciudadanos de ese país y de sus derechos humanos, especialmente los de las mujeres. Cuando verdaderamente importa la protección de las mujeres, su participación en las decisiones y sus derechos, hay que velar porque estas estructuras políticas y de seguridad respeten los derechos de todos los ciudadanos, y que la seguridad individual de cada uno de ellos sea tan importante como la seguridad colectiva.

Importancia de la figura del presidente Karzai. Progresos en papel, no en la realidad

Los progresos indudables en materia de género en Afganistán podían haber sido mucho mayores si Karzai hubiera actuado de forma diferente y en un contexto de gobernanza más propicio.

El presidente de Afganistán dispone en la práctica de un poder abrumador, y su actitud personal como cabeza de un estado que debía recobrar su completa soberanía,

rights also will be neglected. Yes, we have laws, but only on paper, they are not implemented.» SOBHRANG, Soraya Rahim (Comisionada responsable de Derechos de la Mujer y de los Niños en la Afghanistan Independent Human Rights Commission, y anterior viceministra de Asuntos de la Mujer) en entrevista por RUTTIG Thomas. *Women's Rights after 2001: Progress, but much of it on paper only. Afghanistan Analysts Network*. el 5 de Octubre de 2011. Op. Cit.

108 NEUMANN, Ronald E. *Failed Relations between Hamid Karzai and the United States. What Can We Learn? United States Institute of Peace. Special Report 373*. 19 junio 2015, p. 15. Op. Cit.

109 Una forma de referirse a los poderes fácticos, los antiguos señores de la guerra.

110 El Presidente del Gobierno y el Jefe del Ejecutivo, son los dos rivales que pasaron a la segunda ronda de las elecciones presidenciales de 2014 y que, tras la mediación de John Kerry, forman parte, ambos, del nuevo Gobierno de Unidad Nacional (GUN) afgano.

ha tenido una enorme importancia.¹¹¹ Karzai,¹¹² es un líder pastún que, a pesar de su amplia cultura y de haber viajado mucho, es un político típicamente afgano,¹¹³ cuya actitud personal hacia las mujeres es muy tradicional.¹¹⁴ Ali Jalali, que fue ministro de Interior afgano, afirma que su estilo de liderazgo está basado en el tribalismo, en el poder faccioso de los líderes de la resistencia y en la democracia, pero que «no tiene fe en sus instituciones».¹¹⁵ Las relaciones de Karzai con EE.UU fueron empeorando con el tiempo. Según Neumann¹¹⁶ la responsabilidad recayó en ambas partes. Sisco¹¹⁷

111 «The President has extensive powers to act as both head of government and head of state. During the [Constitution] drafting process there was a consensus among stakeholders that Afghanistan's first priority should be to establish strong state institutions. Given the long history of armed conflict, lawlessness and the presence of strongmen and armed groups in various parts of the country, a conscious decision was made to centralise power in a strong executive branch. However, in practice the executive has taken on a much broader role than envisaged under the constitution. The executive has not shied away from exploiting ambiguities or at times acting in a plainly unconstitutional manner to suit its convenience.» JAYAKODY, Aruni. *Separation of Powers in Afghanistan: Theory and Practice*. Afghanistan Research and Evaluation Unit. 8 abril 2015. p. 1. *Op. Cit*

112 «Because Hamid Karzai is a gracious man who speaks excellent English, many expect him to react as a Westerner might to political situations. This overlooks the society he lives in, his political background, and—at the risk of simplified cultural stereotyping—some Afghan cultural characteristics that Karzai shares». NEUMANN, Ronald E. *Failed Relations between Hamid Karzai and the United States. What Can We Learn?* *United States Institute of Peace*. Special Report 373. 19 mayo 2015, p. 2. *Op. Cit*.

113 «Karzai has never lived in the West. He came to the Afghan presidency with almost no experience in governing. His formative early years were spent in Afghan tribal politics and strife. [...] [Karzai] was also very different from the many Western educated politicians who have spent years—even decades—in Western countries...He had always been an Afghan politician to the core, raised and trained in an Afghan political culture based on Afghan traditions. He had learned the Afghan way of doing politics from his father [...] Karzai is a product of Afghanistan's political culture. Far from being strange or unbalanced, many of his darkest suspicions and doubts are widely shared by his countrymen.» *Ibid*, p. 2, 3.

114 Su esposa Zinat Quraishi Karzai, una ginecóloga activista que antes de casarse en 1999 trataba a mujeres afganas en hospitales de Pakistán, fue calificada como *la mujer invisible*, que nunca salía del palacio presidencial. En una rara entrevista en 2013 afirmó que Afganistán no está preparado para que ella aparezca al lado de su marido, que se precisa más tiempo, y que hay que trabajar en línea con la cultura y las tradiciones afganas. GHAMGUSAR, Maryam; ZAHER, Freba. *Zinat Karzai, Afghanistan's 'invisible' first lady*. *BBC News*. 8 marzo 2013. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-asia-21699353>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

115 RUBIN, Elizabeth, *Karzai in His Labyrinth*. *New York Times Magazine*, 4 agosto 2009. Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/08/09/magazine/09Karzai-t.html?pagewanted=all>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

116 NEUMANN, Ronald E. *Failed Relations between Hamid Karzai and the United States. What Can We Learn?* *United States Institute of Peace*. Special Report 373. 19 junio 2015, *Op. Cit*.

117 SISCO, James. *Karzai's Governing Strategy: A Threat to ISAF COIN Implementation*. *Small Wars Journal*. 31 enero 2011. *Op.Cit*.

(Capitán de Corbeta de la marina de EE.UU) atribuye la mayor parte de la culpa a Karzai. Neumann describe los hechos y los puntos de vista de ambas partes y explica que esta mutua falta de confianza afectó a la operación en la época Bush y sobre todo en la época Obama.

En los últimos años de su Presidencia, Karzai continuó combinando algunas acciones de apoyo a los derechos de las mujeres, como la aprobación en 2009, y sin pasar por el Parlamento, de la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, con muchas otras que eran muy perjudiciales para estos derechos, como la aprobación (en el mismo año 2009) de la Ley del Estatus de las Personas Chiitas, que ataca los derechos de las mujeres Chiitas.¹¹⁸

Otro ejemplo fue su apoyo público¹¹⁹ a las *Directrices de los Ulemas para las Mujeres*¹²⁰ (2 marzo 2012) que definían a las mujeres como secundarias a los hombres y reclamaban una segregación estricta.¹²¹ la poligamia y la aplicación de la Sharia a los divorcios, admitiendo la violencia contra las mujeres cuando es por una razón que se ajuste a la Sharia. Asimismo Karzai apoyó y mantuvo en el Gobierno a personas que atacaban gravemente los derechos de las mujeres, como el ministro de Justicia Habibullah Ghaleb que afirmó que los centros de acogida de mujeres eran origen de inmoralidad y prostitución¹²² o el viceministro de Asuntos Religiosos Dae-ul-Haq Abed que, el 13 de noviembre de 2012, sostuvo que algunas partes de la Ley de Eliminación de la

118 La ley otorga al marido el derecho de retirar el mantenimiento básico de su mujer, incluyendo la alimentación, si se niega a obedecer sus exigencias sexuales. Concede la tutela de los niños exclusivamente a sus padres y abuelos. Se requiere que las mujeres obtengan el permiso de sus maridos para trabajar. También permite que un violador evite ser enjuiciado pagando “dinero de sangre” a una chica que resultó herida cuando la violó.

119 En una rueda de prensa en Kabul el 6 de marzo, Karzai sostuvo que la declaración de los Ulemas no pretendía imponer restricciones a las mujeres afganas sino proteger su fama: «Regarding the statement from Afghanistan’s Ulema Council, they didn’t propose any limitations [on Afghan women] [...] In their [statement], they announced Islamic principles and values relating to the defense and reinforcement of women’s position. This [statement] is in accordance with a Shari’a view of our country, which all Muslims and Afghans are committed to.» MAHER, Heather. Karzai Backs Afghan Clerics Over Stronger Restrictions On Women. *Eurasianet*. 8 marzo 2012. Disponible en <http://www.eurasianet.org/node/65105>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

120 FIORITI, Joris (AFP). Hamid Karzai under fire on Afghan women’s rights. 8 marzo 2012. The Telegraph. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9130508/Hamid-Karzai-under-fire-on-Afghan-womens-rights.html>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

121 En la práctica esta segregación supondría que las mujeres no podrían ir a la Universidad o a trabajar, ni estar en el Gobierno o en el Parlamento.

122 La afirmación la hizo en presencia del Comité de Asuntos de la Mujer de la cámara alta (Meshrano Jirga) junio 2012. Afghan minister’s brothel comments outrage. *News24*. 18 junio 2012. Disponible en <http://www.news24.com/World/News/Afghan-ministers-brothel-comments-outrage-20120618>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

Violencia contra las Mujeres no son islámicas y que esta ley no debe ser aplicada por los mulás.¹²³

La ISAF, con objeto de contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger los derechos de la población y mejorar la gobernanza, se esforzaba en buscar evidencias de actividades corruptas, abusivas o criminales de las autoridades centrales y locales, por ejemplo de determinados cargos del Gobierno, gobernadores, jefes de policía provincial o de distrito. Los mandos principales de la ISAF informaban regularmente a los ministros del gobierno de Afganistán sobre estos comportamientos y sugerían su cese y alejamiento de la vida pública. Pero esos esfuerzos quedaban casi siempre sin fruto porque las decisiones sobre nombramientos y ceses estaban supervisadas por el presidente Karzai y sus colaboradores más próximos. El resultado era que o bien los ceses no se producían, o bien, más frecuentemente, eran nombrados para otros puestos, mediante intercambios entre los mismos.¹²⁴

Aun reconociendo las dificultades iniciales de Karzai, este pudo haber tenido (al menos en los últimos años de su mandato con el gran apoyo que supuso el aumento de fuerzas internacionales) una actitud más decidida para conseguir una mejor gobernanza, mejor justicia y menor corrupción, liberándose progresivamente de sus compromisos con los antiguos líderes muyahidines. No lo hizo, muy al contrario, su posición se enquistó.¹²⁵ Por fortuna para los afganos el nuevo gobierno tiene una actitud bien distinta, que deja en evidencia las deficiencias y la actitud de Karzai. La personalidad del nuevo presidente Ghani y del Jefe Ejecutivo Abdullah son bien diferentes y apoyan decididamente los derechos de las mujeres.

La lección a extraer es que la personalidad y la actitud del líder del Gobierno local en cualquier operación, pueden condicionar y mucho el éxito en la operación y la implantación de la R1325. Es imprescindible conseguir una coordinación muy estrecha entre el Gobierno local y la comunidad internacional.

La presión de las organizaciones civiles y de las organizaciones de mujeres de Afganistán y los fuertes requerimientos de la comunidad internacional lograron la aprobación de normas y leyes para mejorar la protección de las mujeres y su participación en política. Entre estas leyes destaca la Ley de Eliminación de la Violencia contra las

123 AMINI, Karim. Violence against Women Law is Not Islamic: Hajj Deputy Minister. TOLONews. 13 noviembre 2012. Disponible en <http://tolonews.com/en/afghanistan/8332-violence-against-women-law-is-not-islamic-hajj-deputy-minister>. Fecha de consulta 6 enero 2013.

124 Observación directa del autor.

125 «Deeply flawed presidential and parliamentary elections in 2009 and 2010 respectively have isolated President Karzai politically, making him even more dependent on patronage networks within and outside the capital.» Aid and Conflict in Afghanistan. Asia Report N°210. *International Crisis Group*. 4 agosto 2011, p. 2. Disponible en http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/210-Aid_and_Conflict_in_Afghanistan.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

Mujeres. Pero ha faltado la voluntad del presidente Karzai y de sus gobiernos para implantarla en la práctica. Esta ley no es conocida por la población en general, y su aplicación es muy limitada y restringida a los centros urbanos, destacando entre ellos Herat (única provincia con una fiscalía provincial: Maria Bashir) y Kabul.¹²⁶

Lo mismo ocurre con otras leyes y convenciones relacionadas con los derechos humanos y con la igualdad, con las que Afganistán se ha comprometido. El Gobierno mantiene una evidente falta de voluntad política para asignar recursos o dar los pasos necesarios para su implantación.¹²⁷ Esta falta de voluntad ha sido posiblemente el mayor obstáculo para el progreso de las políticas de género en Afganistán y tiene su origen en los dos factores mencionados y estrechamente ligados entre sí: La inclusión de los antiguos señores de la guerra en las estructuras de poder oficial y la personalidad y actitud del presidente Karzai.

La lección a aprender es que la firma de convenciones y leyes que protegen los derechos de las mujeres, los niños y las niñas y sobre la igualdad de género no es suficiente cuando hay, como en este caso, la voluntad decidida de no implantarlas. Se precisa que el Gobierno local tenga voluntad real de materializarlas, y que lleve a cabo actividades encaminadas a generar su aceptación en la sociedad afgana, en un contexto en el que se aumente la protección de los derechos de la población en general y se mejore la gobernanza, la justicia y la Policía.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL GÉNERO EN AFGANISTÁN. GRAN ESFUERZO. LOGROS DESIGUALES

La comunidad internacional ha realizado desde 2002 un gran esfuerzo en ayuda del pueblo afgano y en especial de las mujeres y niños afganos. Aunque las cantidades donadas varían según las fuentes, es ilustrativo ver las que proporciona el Ministerio de Finanzas afgano para la Ayuda Oficial al Desarrollo durante el período 2002-2011.¹²⁸ Esta ayuda, excluidos los gastos en seguridad para la creación del Ejército y la Policía afgana, fue de 28 100 millones de dólares. En la tabla siguiente figura el desglose por países y por sectores de asistencia.

126 Misión de la ONU en Afganistán. *A Way to Go: An Update on Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. UNAMA. 7 diciembre 2013. Disponible en http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA_REPORT_on_EVAW_LAW_8_December_2013.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

127 EGGE, Kari et. al. *Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward*. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. II. Op. Cit.

128 Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Finance. *Development Cooperation Report 2010*, 16 mayo 2011, p. 27. Disponible en http://mof.gov.af/Content/files/Development_Cooperation_Report_2010.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

Ayuda externa¹²⁹ a Afganistán desglosada por sectores de asistencia 2002-2011.
(En millones de dólares)

Países y Donantes	Infra-estructura	Gobernanza	Educación	Sanidad	Agricultur./ Des.Rural	Protección Social	Des. Económico	Seguridad	Sin Clasificar	TOTAL
EEUU	2.558	1.172	522	538	3.377	390	512	26.050	2.000	37.119
Japón	371	303	134	225	202	559		954	404	3.152
Unión Europea	141	493	12	169	417	721	55	482	104	2.594
Banco Asiático de Desarrollo	666	339								1.005
Reino Unido	479	476	186	183	275	228	35	358		2.220
Banco Mundial	584	355	114	151	423	2	71			1.700
Alemania	224	38	55	21	85	16	63	247	14	763
India	503	4	91	29	3	124	3		3	760
Canadá	5	136	92	96	185	162	217	117	246	1.256
Países Bajos	37	420	30	9	72	204	13	205	26	1.016
Noruega		18	1	13	59	22		1	521	635
Australia	4	93	20	10	14	411	1	18	84	655
Italia	86	223	7	14	43	133	9	21	3	539
Suecia	27	256	137	34	2	149	9	21	1	636
ONU	9	23	51	58	6	15	0,25	16	185	363
Dinamarca		61	74	10	70	20	5	13	111	364
Irán	180	10	33	6	10	16	3	8		266
Francia	11	29	42	34	44	13	1	16	50	240
España	36	26	8	11	54	9		1	5	150
Turquía	30	1	43	52	2	4	1	43	49	225
Finlandia		49		8	5	31		18		111
Rusia			1			37		109		147
Arabia Saudí		45	0,29	2		51		0,01		98
Aga Khan	25		16	20	33	17	30			141
Emiratos Árabes Unidos	5	2	3		0,05	1	104	10	40	165
China		2		1	14			2	2	21
Suiza	1	23	11	12	24	25		4	14	114
Corea del Sur	4	11	17	29	5			5	78	149
Rep. Checa	4	1	4	1	2	8		5		25

129 Elaborada a partir de tabla en: Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Finance. Development Cooperation Report 2010, 16 mayo 2011, p. 94. *Op. Cit.*

Ayuda externa¹³⁰ a Afganistán desglosada por sectores de asistencia 2002-2011
(En millones de dólares) (Continuación)

Países y Donantes	Infra-estructura	Gobernanza	Educación	Sanidad	Agricultur./ Des.Rural	Protección Social	Des. Económico	Seguridad	Sin Clasificar	TOTAL
Banco Islámico de Desarrollo	12	0,12	5						6	23
Bélgica		12	1	6	8	20		4	7	58
Nueva Zelanda	7	6	5	2	3			3		26
Irlanda		16	0,09	0,25	1	5		2	2	26
Polonia	11	0	4	0,22	0,42	2				18
Kuwait	0,20	15		4		0,45				20
Luxemburgo		8	1			2				11
Austria		1		0,06	2	2		2		7
Hungría		0,20	2	0,43	1	0,07		1		5
Lituania	0,37	1	1	3						5
Paquistán										-
Brunei						0,44				0
Portugal	0,10	1	0,10							1
Grecia						1				1
Singapur				1	1					2
Estonia		0,05	0,40	0,38				0,26		1
TOTAL	6.021	4.669	1.724	1.753	5.442	3.401	1.132	28.736	3.955	56.834

Los derechos de las mujeres fueron una de las razones para que muchos países se involucrasen en Afganistán.¹³¹ Los resultados obtenidos han sido desiguales debido, entre otras razones, al diferente énfasis que se puso, desde el principio, en el origen o las causas de las diferencias de género existentes.¹³²

Educación. Progreso entre moderado y bueno

La educación es el sector que se movilizó en primer lugar, donde el progreso ha sido mayor y donde las expectativas de futuro son mejores. Se avanzó con rapidez en todos los frentes: la infraestructura, la preparación de profesores, la información a la población y, finalmente, la legislación. El progreso obtenido se podría calificar

¹³⁰ Elaborada a partir de tabla en: Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Finance. Development Cooperation Report 2010, 16 mayo 2011, p. 94. *Op. Cit.*

¹³¹ Mark Brown, anterior ministro británico para África Asia y ONU. BORGER Julian. Pressure on Hamid Karzai to scrap Afghan women's law. *The Guardian*. 1 abril 2009. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2009/apr/01/afghanistan-womens-rights-hamid-karzai>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

¹³² EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 40. *Op. Cit.*

entre moderado y bueno y es debido sobre todo a que el esfuerzo fue integral desde el principio y a que esta vez el Gobierno afgano sí que se involucró en serio haciendo campañas para promover que los padres enviaran a sus hijas a los colegios.

En 2002, el Gobierno afgano, junto con la ONU, lanza la iniciativa *Vuelta a la Escuela*. La Ley de Educación¹³³ (2008) garantiza el derecho a la educación sin discriminación. La escolarización se hace obligatoria para los nueve cursos de la educación intermedia básica (excluida la secundaria) y gratuita para todos los niveles incluyendo la educación secundaria y superior.

Los resultados, aún insuficientes, merecen reconocimiento. Los datos más recientes del Gobierno afgano, correspondientes al curso 2013-2014,¹³⁴ desagregados por sexos, son:

- Primaria y Secundaria: Un 41,72% del total de los escolarizados en la educación primaria pública son niñas; y un 36,16% en la educación secundaria pública. Entre todos los centros de enseñanza públicos y privados de enseñanza inferior a la enseñanza superior hay un 39,52% de niñas de un total de 8 764 627 estudiantes. Esto supone un aumento de un 10,6% en el número total de niñas con respecto al año anterior. Además un 30,3% de los 212 386 profesores son mujeres.
- Enseñanza Superior: Un 19,04% de los 206 999 estudiantes son mujeres. Esto supone un aumento de un 35,1% en el número total de mujeres con respecto al año anterior. Hay además un 12,2 % de profesoras.

La escolarización de las niñas es mayor en la educación Primaria y en las provincias más seguras y menor en las provincias más inseguras y de actitudes más tradicionales (Primaria más Secundaria: Herat 49%, Kabul capital 45%, mientras que Uruzgan 15%; Zabul 22% y Helmand 24%). Las profesoras prefieren asimismo los sitios más seguros

133 Ley de Educación (2008):

«Article three: The citizens of the Islamic Republic of Afghanistan have equal rights to education without any kind of discrimination.

Article Four: (1) The intermediate (basic) education in Afghanistan is compulsory. (2) Pre- school educational level , intermediate (basic) education, secondary, technical-professional, vocational, artistic, formal Islamic education, higher education, (Thirteenth and fourteenth grades) teachers' training , literacy and basic practical education in the public educational and training institutions are provided for free.»

Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Education. Education Law. Official Gazette: Serial (955). 31/4/1387. Disponible en http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Afghanistan/Afghanistan_Education_law.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

134 Datos de la Organización Central de Estadística de Afganistán. Afghanistan Statistical Yearbook 2014-2015. *Afghan Central Statistics Organisation*. Education. 18 junio 2014. Disponible en <http://cso.gov.af/en/page/1500/4722/2014-2015>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

y las áreas urbanas (Primaria más Secundaria: Kabul capital 75%, Kabul provincia 67%, Balkh 54%, Herat 49%, mientras que Paktika 2%, Khost 3% y Uruzgan 5%).¹³⁵ En 2011 había 200 distritos¹³⁶ sin ninguna niña escolarizada en Secundaria y 250 distritos sin profesora.¹³⁷

En un estudio sobre la educación de la niñas realizado por un grupo de ONG,¹³⁸ los mayores obstáculos para la escolarización de las niñas señalados por la población afganas fueron: la pobreza (41,2%) y el matrimonio de niñas (39,4%), que suelen combinarse con resultados desastrosos, así como la inseguridad (32,5%), la falta de apoyo familiar (31,8%), la falta de profesoras (26,4%), y la distancia a la escuela (23,7).

El Gobierno afgano¹³⁹ en cambio, según sus encuestas, concluye que la razón más importante para la no escolarización es una mezcla de consideraciones culturales (34%), que incluyen la negativa de las familias a enviar a las niñas a las escuelas, la falta de profesoras y el matrimonio de niñas. Otras razones son la distancia/acceso (29%) y los problemas con el centro escolar (14%); mientras que las razones económicas son solo el 4% y la inseguridad el 5%. Ambos estudios concluyen que los factores considerados se combinan para obstaculizar la escolarización.

El Gobierno, con el apoyo de la comunidad internacional, debe aumentar el esfuerzo en mejorar la calidad de los profesores y de la educación (incluyendo la educación en género) y la disponibilidad de profesoras en el ámbito rural, así como conseguir una mayor presencia de niñas en la educación Secundaria, atendiendo a los factores culturales que lo dificultan (conseguir el apoyo de los líderes locales y religiosos en las comunidades más tradicionales) y a una mayor seguridad y reducción de la pobreza. Pero en conjunto es el aspecto que presenta mejores perspectivas de mejora.¹⁴⁰

135 Ibid.

136 En Afganistán hay 34 provincias y 402 distritos. El número de distritos ha cambiado varias veces en los últimos años.

137 Afghanistan Independent Human Rights Commission. Fifth Report on the Situation of Social and Economic Rights in Afghanistan. noviembre/diciembre 2011, p. 83. Disponible en http://www.aihrc.org.af/media/files/Reports/SECR/Report_on_ESCR_Final_English_12_2011.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

138 JACKSON, Ashley et. al. High Stakes. Girls Education in Afghanistan. Joint NGO Briefing Paper. 24 febrero 2011. Disponible en <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/afghanistan-girls-education-022411.pdf>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

139 Central Statistics Organization (2014). National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12. Afghanistan Living Condition Survey. Kabul, CSO. 1 marzo 2014, p.74-76. Disponible en http://www.af.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/MDGs/NRVA_REPORT-rev-5_2013.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

140 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 25. Op. Cit.

La lección a aprender es que el esfuerzo de todos los actores debe ser coordinado e integral desde el principio. Hay que hacer previamente un análisis de género que incluya todas las dimensiones del reto: Infraestructura, preparación del personal y de los textos, y concienciación de las personas.

Sanidad. Progreso moderado

El sector de la asistencia sanitaria se movilizó también rápidamente con una actuación coordinada. En 2002, muchas ONG proporcionaban algunos servicios de salud en áreas limitadas a sus zonas de actuación. El Ministerio de Salud Pública quería extender los servicios a las áreas rurales, pero el Gobierno prefería reforzar los hospitales nacionales y, además los fondos de los donantes, aunque considerables, eran insuficientes para la ingente tarea.¹⁴¹ Había que priorizar y optimizar el beneficio obtenido con los fondos puestos a disposición por los donantes.

La Organización Mundial de la Salud y los principales donantes ayudaron al Ministerio en la preparación del *Paquete de Servicios Básicos de Sanidad (2003)*¹⁴² en el que figuraban de forma prioritaria los servicios de salud para las madres y sus hijos, incluyendo la atención prenatal, atención durante el parto y posparto, planeamiento familiar y atención al recién nacido, así como los de salud e inmunización infantil. Los servicios se proporcionarían en puestos de salud atendidos por *Trabajadores Comunitarios*. Los tres principales donantes¹⁴³ se distribuyeron las 34 provincias de forma que todas ellas quedasen cubiertas. Este paquete comunitario de nivel básico se complementó en 2005 con el *Paquete de Servicios Esenciales de Hospital*, con tres tipos de hospital: de distrito, provincial y nacional.¹⁴⁴

El sistema se revisó y actualizó varias veces y los resultados tardaron en llegar. Finalmente en octubre de 2011 se publicó la *Encuesta 2010 sobre mortalidad en Afganistán*

141 NEWBRANDER, William, et. al. Afghanistan's Basic Package of Health Services: Its development and effects on rebuilding the health system. Global Public Health. Mayo 2014, p. 2. Disponible en https://www.msh.org/sites/msh.org/files/afghanistans_bphs_its_development_and_effects_on_rebulding_the_health_system_newbrander_et_al.pdf. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

142 Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Public Health. A Basic Package of Health Services for Afghanistan – 2010/1389. Revised July 2010. Disponible en http://saluteinternazionale.info/wp-content/uploads/2011/01/Basic_Pack_Afghan_2010.pdf. Fecha de consulta 28 agosto 2015.

143 La Unión Europea, USAID y el Banco Mundial.

144 NEWBRANDER, William, et. al. Afghanistan's Basic Package of Health Services: Its development and effects on rebuilding the health system. Global Public Health. mayo 2014; p. 5-6. *Op. Cit.*

(AMS 2010),¹⁴⁵ un trabajo muy completo, que mostró mejoras muy significativas en los índices de mortalidad materna e infantil.¹⁴⁶ El número de instalaciones y personal sanitario ha seguido creciendo. Las últimas cifras disponibles¹⁴⁷ muestran que hay 153 hospitales públicos y 252 privados y tres tipos de centros de salud: 854 subcentros básicos, 932 centros básicos y 411 centros integrales.¹⁴⁸

Solo hay 51 farmacias públicas, por lo que hay 17 provincias sin ninguna farmacia pública, sin embargo hay 11 666 farmacias privadas. Son mujeres el 19,81% de los 8913 médicos (aunque hay 8 provincias con solo de 0 a 5 médicas), y son también mujeres el 33,75% de los 15 585 enfermeros, matronas y otro personal sanitario.

El progreso conseguido ha sido grande y el procedimiento de los *paquetes* es considerado adecuado y un modelo para otros países en situación de post-conflicto. Entre sus ventajas está la optimización de los recursos, siempre limitados, y la satisfacción, desde el principio, de las aspiraciones del Ministerio sobre hacer llegar un mínimo de asistencia sanitaria a las zonas rurales.¹⁴⁹ Entre los aspectos que más dificultan el acceso a la asistencia sanitaria, la AMS 2010 destaca la pobreza (78%) y la distancia al centro de salud o la falta de transporte (70%). Otros factores son la falta de información y de educación sobre la necesidad de acudir a un centro de salud (40%), la falta de medicinas en el centro de salud (30%), falta de acompañante (29%), y la ausencia de una mujer en el centro de salud (23%). Se señala la gran desigualdad entre las zonas urbanas y rurales, así como dentro de ellas.¹⁵⁰

145 Afghan Public Health Institute Ministry of Public Health Afghanistan, et. al. Afghanistan Mortality Survey 2010. Noviembre 2011. Disponible en <http://measuredhs.com/pubs/pdf/FR248/FR248.pdf>. Fecha de consulta 6 julio 2015.

146 La esperanza de vida al nacer, subió de 47 (2003) a 63 años para los hombres y de 45 (2003) a 64,2 años para las mujeres. La mortalidad materna por cada 100 000 partos bajó de 1600 (2002) a 500. La mortalidad infantil (1er año vida) por cada 1000 nacidos vivos bajó de 129 (2006) a 77. La mortalidad de menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos bajó desde 191 (2006) a 97. Los cuidados prenatales subieron del 32,3% (2006) al 60%. La asistencia durante parto subió del 18,9% (2006) al 34% y la tasa global de fecundidad por mujer bajó de 7,2 niños (2008) a 5,1 niños. Ibid. El Gobierno afgano, en fecha posterior, sube el porcentaje de asistencia durante el parto por una médica, enfermera o matrona al 44%, mientras que los partos en centro médico fueron el 36%. Central Statistics Organization (2014), National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12. Afghanistan Living Condition Survey. Kabul, CSO. 1 marzo 2014, p.92-94. *Op. Cit.*

147 Datos de la Organización Central de Estadística de Afganistán. Afghanistan Statistical Yearbook 2014-2015. *Afghan Central Statistics Organisation*. 16 mayo 2015. Disponible en <http://cso.gov.af/en/page/1500/4722/2014-2015>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

148 En inglés: Comprehensive Health Centres

149 NEWBRANDER, William, et. al. Afghanistan's Basic Package of Health Services: Its development and effects on rebuilding the health system. *Global Public Health*. mayo 2014; p. 19. *Op. Cit.*

150 Afghan Public Health Institute Ministry of Public Health Afghanistan, et. al. Afghanistan

Asimismo hay muchas zonas del país donde, por falta de seguridad o por ser zonas muy tradicionales o deprimidas, no hay centros de salud o faltan médicas, enfermeras o matronas.¹⁵¹ La corrupción hace que el material médico o los productos farmacéuticos se sustraigan y se lleven a consultas privadas.

En todo caso, los índices de mortalidad, a pesar de su drástica mejora, siguen estando entre los más altos del mundo. El progreso obtenido se podría calificar como moderado. Se han sentado las bases para seguir avanzando con una actitud positiva hacia la salud de las mujeres, de forma que se puedan seguir reduciendo las tasas de mortalidad materna e infantil.

Una de las razones de los avances conseguidos, tanto en educación como en salud, es que estos no se enfrentan frontalmente a las tradiciones locales ni ponen en cuestión la distribución de poder y recursos.¹⁵²

La mejora de la situación existente pasaría por mejorar los centros actuales, dotarles de personal femenino formado y de equipamiento que los afganos puedan mantener. Asimismo hay que asegurar la gratuidad de la asistencia, proporcionar algún medio de transporte hasta y desde los centros de salud y hacer campañas de información con los líderes locales y religiosos para que insten a hombres y mujeres a buscar esta asistencia

La lección a aprender para otros escenarios es que con buena información (incluido un análisis de género), con el compromiso del Gobierno local y con el esfuerzo coordinado de todos los actores y acciones concretas y delimitadas se pueden conseguir resultados muy positivos. La solución de los *paquetes* es un valor a retener, como lo es la preocupación inicial del Ministerio de Salud Pública por facilitar el acceso a la atención sanitaria a toda la población, con un criterio de igualdad de acceso y de inclusión de las áreas rurales.¹⁵³

Mortality Survey 2010. Noviembre 2011, p. 88.

151 El acceso a los servicios sanitarios depende de la distancia física/tiempo de viaje a un centro donde haya una matrona, enfermera o una médico entre personal sanitario, de los costes de transporte y de los servicios médicos y otros aspectos como la urgencia percibida en el seno de la familia. En 2011, solo el 58% de los Centros de Salud contaba con una mujer trabajadora de Salud Comunitaria, y solo el 52% de los Centros Integrales contaba con una médica. Central Statistics Organization (2014), National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12. Afghanistan Living Condition Survey. Kabul, CSO. 1 marzo 2014, p 83-85. Op. Cit.

152 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 40. Op. Cit.

153 NEWBRANDER, William, et. al. Afghanistan's Basic Package of Health Services: Its development and effects on rebuilding the health system. *Global Public Health*. mayo 2014; p. 19. Op. Cit.

Desarrollo económico y social. Progreso escaso

Los esfuerzos de los donantes y del Gobierno fueron más lentos y menos coordinados en el apoyo al desarrollo económico y social, así como en la ayuda y la protección de las mujeres en posiciones de liderazgo.

El Gobierno afgano¹⁵⁴ y el Banco Mundial¹⁵⁵ informan que en el año 2013 el 16% de las mujeres (1,1 millones de mujeres) recibían un salario por su trabajo, cuando en el año 2000 eran el 13%. El 81% de las mujeres (5,78 millones) no están activas en el mercado de trabajo. Cifras similares a las de países como Iraq, Irán o Jordania. El artículo 9 de la Ley del Trabajo¹⁵⁶ (de acuerdo con la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*) prohíbe la discriminación en la contratación, salario, protección social o profesión. Sin embargo la realidad es muy diferente, porque hay poco empleo, y en su mayor parte en economía sumergida, y porque la discriminación en el mundo económico empieza en casa, donde el estereotipo es que el hombre debe ganar el salario y la mujer debe depender del hombre.¹⁵⁷

Las mujeres se enfrentan a numerosos obstáculos para entrar en el mercado del trabajo, entre ellos, la resistencia del entorno, la falta de oportunidades y el bajo desarrollo económico, las carencias en educación y en capacitación, la movilidad limitada fuera del hogar (debido a la inseguridad, las barreras culturales y sus responsabilidades domésticas) y el limitado acceso y control de los recursos.¹⁵⁸

154 Datos de la Organización Central de Estadística de Afganistán. Labour Force Characteristics. 2 marzo 2014. Disponible en http://cso.gov.af/Content/files/Chapter4_LABOUR_FORCE_CHARACTERISTICS.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

155 Banco Mundial. Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+). Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLFCACT.FE.ZS>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

156 LabourCode. Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/78309/83636/E774573068/AFG78309.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

157 ECHAVEZ, Chona R. Afghanistan Research and Evaluation. Gender and Economic Choice: What's Old and What's New for Women in Afghanistan. Results from a Rapid Qualitative Assessment in Kabul and Parwan Provinces. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, marzo 2012, p. 37. Disponible en <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1206E-Gender and Economic Choice RQA 2012.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

158 HALL, Samuel. Time to Move to Sustainable Jobs: The State of Employment in Afghanistan. 5 junio 2012, p. 33-35. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_182253.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

Ha habido diversas iniciativas aisladas de empresas que han conseguido ofrecer oportunidades de trabajo a mujeres,¹⁵⁹ y que han tenido éxito a pesar de las difíciles circunstancias, porque han unido una idea empresarial bien diseñada y ejecutada a la premisa de actuar dentro de las restricciones impuestas por las relaciones de poder y el patriarcado existente. A pesar de ello, han conseguido algunas mejoras en el estatus de las mujeres dentro del hogar y en su acceso a la salud y a la educación de las hijas.¹⁶⁰

La comunidad internacional apoyó a las instituciones financieras de microcréditos, que asignaban financiación específica para que mujeres establecieran sus propios negocios, tales como artesanía, bordados, alfombras, cultivo de abejas y de aves de corral.¹⁶¹ Los microcréditos son uno de los factores que pueden contribuir a un cambio en las relaciones de género y el beneficio es mayor para las mujeres que ya disponen de cierto estatus o que cuentan con el apoyo de su familia.¹⁶² En muchos casos los microcréditos han servido también para mejorar la posición y el respeto por las mujeres y para hacer posible la educación de las hijas.¹⁶³

Sin embargo, en las áreas rurales estas actividades quedaban en general integradas en las relaciones de género existentes y no se produjeron cambios significativos en el poder de decisión o en la división del trabajo.¹⁶⁴ Además, los plazos establecidos por la entidad financiera, han imposibilitado la devolución de los créditos cuando los beneficios han tardado en llegar, lo que ha implicado el deshonor para la mujer y su familia,¹⁶⁵ que han tenido que recurrir a la ayuda comunitaria tradicional. Los microcréditos deben potenciarse, pero al mismo tiempo debe primar la consecución de

159 Por ejemplo Kandahar Treasure dirigida por Rangina Hamidi. Disponible en <http://kandahartreasure.com/> Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

160 ARZU (esperanza en dari). Disponible en <http://www.arzustudiohope.org/content/arzus-story.aspx> Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

161 KABEER, Naila et. al. Afghan Values or Women's Rights? Gendered Narratives about Continuity and Change in Urban Afghanistan. IDS Working Paper – Volume 2011, No.387, diciembre 2011, p. 11. <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp387.pdf> , Fecha de consulta 3 septiembre 2015

162 ZAND, Sogol. The Impact of Microfinance Programmes on Women's Lives: A Case Study in Kabul Province, julio 2011. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. Disponible en [http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1120E-Womens Participation in MFI Programmes Kabul CS 2011.pdf](http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1120E-Womens%20Participation%20in%20MFI%20Programmes%20Kabul%20CS%202011.pdf). Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

163 EGGE, Kari, et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2015, p. 28. *Op. Cit.*

164 ZAND, Sogol. The Impact of Microfinance Programmes on Women's Lives: A Case Study in Kabul Province, julio 2011, *Op. Cit.*

165 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 30. *Op. Cit.*

los objetivos sociales sobre la sostenibilidad financiera.¹⁶⁶ Rula Ghani pide aumentarlos y animar a los inversores a poner en marcha fábricas que den trabajo a mujeres.¹⁶⁷

La lección es que las iniciativas para facilitar trabajo remunerado a las mujeres deben estar bien diseñadas y ejecutadas, y que los microcréditos deben anteponer los objetivos sociales al beneficio financiero.

Otra lección es que los programas que sitúan a las mujeres como beneficiarias de servicios para mejorar su bienestar (salud, educación) encajan mejor con las estructuras patriarcales existentes y obtienen mejores resultados, mientras que aquellos que no se alinean con estas estructuras de género obtienen peores resultados; seguramente porque desafían este estatus.¹⁶⁸ Un progreso mayor requeriría una mejora del contexto patriarcal, conseguir la involucración y el apoyo de los líderes comunitarios y religiosos y la mejora de la situación económica.

Violencia contra las mujeres. Acceso a la justicia. Progreso escaso

En el año 2002, una vez superada la etapa de abusos de la guerra civil y dominio talibán, la violencia contra las mujeres era generalizada y muy arraigada tanto dentro como fuera del hogar. Hoy, esta violencia endémica persiste, e incluso está aumentando,¹⁶⁹ y está ligada al contexto social, incluyendo la pobreza, la falta de educación, la desigualdad de género, la inseguridad y la salud precaria. Esta violencia suele afectar el ciclo de vida de las mujeres y de las niñas y les impide materializar sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de desarrollo personal.¹⁷⁰ Las mujeres que intentan tener acceso a la justicia tienen varias opciones a su disposición y numerosas barreras en su camino.

166 ZAND, Sogol. The Impact of Microfinance Programmes on Women's Lives: A Case Study in Kabul Province, julio 2011, Op. Cit.

167 GHANI, Rula. Palabras durante el Simposio de Oslo sobre Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan, November 23, 2014. <http://www.afghanwomenslosymposium.org/resourcedocuments1.cfm>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

168 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 41. Op. Cit.

169 WARREN, Zach et. al. Afghanistan IN 2014. A Survey of the Afghan People. The Asia Foundation. 8 noviembre 2014, p 28. Op.Cit.

170 MANJOO, Rashida. Statement by the United Nations Special Rapporteur on violence against women after country mission to Afghanistan. 12 noviembre 2014. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15284&LangID=E#sthash.xbuIe8Be.dpuf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

Barreras. Muy pocas mujeres recurren a una instancia oficial o a una ONG cuando precisan ayuda. Luccaro y Gaston¹⁷¹ explican que hay tres tipos de barreras que les impiden dar ese paso:

- En primer lugar, las barreras culturales. Las costumbres de cada comunidad están fuertemente arraigadas y les disuaden de dar ese paso, ya que informar a alguien de fuera de su comunidad sobre los abusos que una mujer sufre provocaría su estigmatización y la pérdida de la protección social y económica que las comunidades proporcionan.
- En segundo lugar, están las barreras *de las consecuencias*, ya que las mujeres pueden enfrentarse al abuso físico, que en casos extremos puede ser fatal, para ella o sus hijos, a la pérdida de los medios de sustento o a la pérdida de su honor y el de su familia.
- Finalmente hay barreras *de orden práctico* como carecer de dinero o de transporte, o de conocimientos para defender su caso. Muchas mujeres tienen tarjetas para poder votar, pero muy pocas tienen la documentación básica sobre su estatus y sus derechos, como la tarjeta de identificación (Tazkera), o el certificado de matrimonio (Nikah khat).¹⁷²

Estas barreras son acumulativas, se suman unas a otras. En muchos casos se trata de barreras comunitarias colectivas y extraordinariamente fuertes, que afectan a hombres y mujeres, ya que muchas comunidades viven cerradas a la ayuda o intervención exterior y es tabú acudir en busca de ayuda fuera de esa comunidad.¹⁷³

Pirámide de resolución de disputas. Muy pocos casos trascienden a los organismos oficiales o a las ONG. Luccaro y Gaston describen la *pirámide de resolución de disputas*:¹⁷⁴

171 LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. United States Institute of Peace. 10 julio 2014, p. 23, 24, 37. Disponible en http://www.usip.org/sites/default/files/PW98_Women's-Access-to-Justice-in-Afghanistan.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

172 Ibid, p. 44.

173 «For example, the minority Pashtun community within Aqcha District mistrusted all state actors (and also many nongovernmental actors who worked with the government) because the community perceived the government to be dominated by the local majority, non-Pashtun ethnic group and therefore to be biased against Pashtuns. Because of these community barriers, no individual—woman or man—in the Pashtun Aqcha community would consider resorting to outside actors (governmental or nongovernmental) to resolve a dispute or help address a problem. Women's services might be available close by, and a woman might even know about them, but as a member of the Aqcha community, she would be unlikely to take advantage of them.» Ibid, p. 47.

174 Ibid, p. 24-42.

- En la base de la pirámide se encuentra *la familia* donde se tratan y se resuelven (o se zanján) la mayoría de los casos por las personas de más edad y autoridad, ya sean estos hombres o mujeres. Es la única instancia donde hay mujeres que actúan frecuentemente como árbitros o mediadoras en disputas dentro de la propia familia.
- Cuando el asunto es más problemático o grave, el caso puede elevarse a la *comunidad* en lo que se conoce como *justicia informal o tradicional* (Jirgas/Shuras), que es una justicia rápida y barata y que es, en general, muy perjudicial para las mujeres. Esta justicia tradicional se ocupa del 80% de los casos que superan el nivel de la familia y es una justicia restaurativa; se basa en la petición de disculpas y la compensación a la víctima por el daño causado, seguido del perdón y la reconciliación.¹⁷⁵
- Finalmente, en la cúspide de la *pirámide de resolución de disputas*, una minoría de los casos se elevan a *mecanismos estatales y externos*, que incluyen no solo a los actores de la justicia oficial o formal, como jueces, fiscales y agentes de la ley, sino también a organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, abogados, y otros individuos que trabajan en ONG, centros de acogida o consultorios de asistencia jurídica. Esta pequeña minoría de casos es, en general, la única de la que se tiene registros oficiales.

Los datos más completos sobre la respuesta de la justicia oficial a la violencia que sufren las mujeres proceden del propio Gobierno afgano que hizo en 2014 una base de datos. Los casos más frecuentes son golpes y laceraciones, asesinato, abuso, humillación e intimidación, negación de la alimentación, matrimonio forzoso, violación/asalto sexual, forzar a las mujeres a quemarse e impedir el acceso a la propiedad personal, aunque en realidad cada caso suele incluir varios tipos de delito.¹⁷⁶

Las violaciones y asaltos sexuales (en mujeres, niñas y niños) apenas son denunciados por el estigma social resultante y por la habitual impunidad de los asaltantes.

175 Afghanistan National Development Strategy (ANDS). (2008-2013). Mayo 2018, p. 64. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cro8153.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

176 De 4505 casos registrados por diversas instituciones afganas e introducidos en una base de datos del Ministerio de la Mujer, los más frecuentes eran golpes y laceraciones (1826 casos; el 40,6%), asesinato (327; el 7,3%), abuso humillación e intimidación (242; el 5,4%), negación de la alimentación (242; el 5,4%), matrimonio forzoso (230; el 5,1%), violación/asalto sexual (188; el 4,2%), forzar a las mujeres a quemarse (187; el 4,2%), impedir el acceso a la propiedad personal (177; el 4%). First Report on the Implementation of the Elimination of Violence against Women (EVAW) Law. *Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Women's Affairs*. 17 marzo 2014, p. 25, 26. Op. Cit.

Estrategias. La comunidad internacional ha actuado desde el principio con varias estrategias para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia, entre ellas:¹⁷⁷ (1) Que se establecieran los derechos y la protección de las mujeres en la legislación; (2) Poner en pie la infraestructura, los organismos, los recursos, el personal preparado y los medios que proporcionen a las mujeres un acceso a la justicia próximo a su lugar de residencia; (3) Que se informase y educase a la población sobre los derechos de las mujeres y (4) Proporcionar servicios gratuitos de asistencia jurídica. Estas estrategias estaban centradas en mejorar la justicia formal u oficial y no la justicia tradicional o comunitaria. A pesar de la prevalencia de esta justicia comunitaria o patriarcal, las organizaciones de mujeres afganas han defendido insistentemente que los esfuerzos y recursos de la comunidad internacional se dediquen en exclusiva a promover y hacer accesible la justicia formal; la única en la que confían a pesar de sus deficiencias.

Legislación. Los derechos de las mujeres están establecidos en la Constitución (2004) y sobre todo en el instrumento principal: la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (EVCN, 2009) que, por primera vez, considera delito veintidós actos de violencia contra las mujeres, incluyendo el matrimonio de niñas y el matrimonio forzoso, la autoinmolación forzada, la violación y el maltrato físico o psicológico. El Presidente Karzai firmó esta ley tarde (en 2009) y aunque no la pasó al Parlamento para aprobación, tiene plena legitimidad formal. Sin embargo, es considerada como anti-islámica¹⁷⁸ por muchos políticos, jueces y policías, y no es conocida ni aceptada por una inmensa mayoría de la población.

Organismos, personal y medios. Para facilitar el acceso a la justicia formal de las víctimas de la violencia, se promovió la educación de abogadas, juezas, fiscalas y mujeres policías, se estableció una Unidad Especial para la EVCN en la Oficina del Fiscal Provincial en 18 provincias¹⁷⁹ y una Unidad Especial para la EVCN en la Oficina del Fiscal General; unidades de respuesta a la familia (URF) en las comisarías de policía y centros de acogida gestionados por el estado y por las ONG con supervisión del Ministerio de la Mujer.¹⁸⁰

177 LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 6. Op. Cit.

178 Los asuntos considerados anti-islámicos incluían la prohibición del matrimonio de niñas, de los matrimonios forzosos y el acceso de las mujeres sin restricciones a la asistencia sanitaria, a la educación y a los centros de acogida.

179 Estas 18 Unidades para la EVCN en la Oficina de cada Fiscal Provincial en 18 provincias suponen un gran aumento sobre las 8 Unidades del año 2013. Misión de la ONU en Afganistán. Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication. *UNAMA*, 16 abril 2015, p 8. Disponible en http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/UNAMA-OHCHR/UNAMA_OHCHR_Justice_through_eyes_of_Afghan_women_-_15_April_2015.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

180 HUBER, Marie et. al. Afghanistan Gender Equality Report Card Evaluating the Government

Personal judicial. Los datos más recientes y fiables sobre el número de abogadas, juezas y fiscalas son los de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO) del año 2013:¹⁸¹ En 2013 había 153 juezas¹⁸² (8,4%); 14 más que en 2012, pero 70 de ellas están en Kabul, mientras que en 15 provincias no hay ninguna. Las abogadas eran 335 (19,3%), 124 más que en 2011, pero casi todas están en Kabul (141), Herat (101) y Balkh (42), dejando 13 provincias con ninguna y 8 provincias con una. Las fiscalas eran 120 (6,4%), pero 78 de ellas están en Kabul y solo 41 (2,8%) en el resto de Afganistán, dejando 14 provincias con ninguna y 7 provincias con solo una. Estas cifras, aún muy escasas y muy limitadas a las principales ciudades van aumentando lenta pero progresivamente. Hay barreras para este aumento como las amenazas que sufren, la inseguridad para desplazarse fuera de las ciudades y la necesidad de ir acompañadas por un hombre, pero lo que las juristas echan en falta es una voluntad política real, junto con financiación a largo plazo.¹⁸³

Unidades de respuesta a la familia (URF). En mayo de 2013 había 184 URF en 33 provincias, con 354 policías asignados, aunque solo 24 de ellos eran mujeres.¹⁸⁴ Debido a la falta de voluntad política del Gobierno, las URF adolecen de falta de financiación, carecen de habitaciones separadas para escuchar a las denunciantes, y de personal suficiente y sobre todo carecen de mujeres policía. Además, los policías asignados no tienen la preparación y el tacto para tratar a las mujeres como se precisa. Estas URF podrían ser muy útiles y deberían hacerse cargo de investigaciones en casos de violación, matrimonio forzoso o autoinmolación, pero en realidad solo resuelven casos de violencia y disputas domésticas utilizando la mediación. La falta de condiciones

of Afghanistan's Commitments to Women and Gender Equality. Equality for Peace and Democracy. 26 febrero 2015, p. 51. Disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GERC-English.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

181 International Development Law Organization (IDLO). Women's Professional Participation in Afghanistan's Justice Sector: Challenges and Opportunities. IDLO. 6 junio 2014, p. 20, 21, 24. Disponible en http://www.idlo.int/sites/default/files/IDLO_Afghan_Legal_Professionals_full_report.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

182 Rafi ha observado que el papel de las juezas es hasta cierto punto simbólico, ya que los jefes de división son hombres y son ellos los que influyen en las decisiones y veredictos de las juezas. También ha observado que las juezas tienden a ser menos corruptas, pero que discriminan negativamente a las mujeres, sobre todo en el tribunal de la familia. RAFI, Shahrnaz. Judging women's access to justice - an insider's view. *British and Irish Agencies, Afghanistan Group (BAAG)*. 29 septiembre 2014. Disponible en <http://www.baag.org.uk/views-voices/judging-womens-access-justice-insiders-view>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

183 International Development Law Organization (IDLO). Women's Professional Participation in Afghanistan's Justice Sector: Challenges and Opportunities. IDLO. 6 junio 2014, p. 7, 46. Op. Cit.

184 HUBER, Marie et. al. Afghanistan Gender Equality Report Card. Evaluating the Government of Afghanistan's Commitments to Women and Gender Equality. *Equality for Peace and Democracy*. 26 febrero 2015, p. 51. Op. Cit.

(sobre todo la falta de mujeres policías y la perspectiva de quedarse a solas con hombres policía) hacen que las mujeres afganas no se arriesguen a presentar sus casos en las URF.¹⁸⁵

Centros de acogida. Las agencias de cooperación y las ONG financian enteramente los centros de acogida para mujeres, de los que hay 28¹⁸⁶ según la Agencia de EE.UU para el Desarrollo Internacional (USAID), aunque otras fuentes hablan de solo 18¹⁸⁷ o 19.¹⁸⁸ Su capacidad es muy limitada para el número de mujeres que precisa ayuda, y la mitad sur de Afganistán carece de estos centros,¹⁸⁹ que son, en muchas ocasiones, la única alternativa para la seguridad física de las mujeres que sufren violencia o amenaza de muerte. Proporcionan ayuda legal, sanitaria, psicosocial y educación. El Departamento de Estado de EE.UU afirma haber asistido a unas 2000 mujeres en 2012 y 2013.¹⁹⁰ Estos centros no son aceptados por una gran parte de los afganos, y no cuentan con financiación del Gobierno de Afganistán¹⁹¹ ni son apoyados por éste¹⁹² porque proporcionan autonomía a algunas mujeres y les permiten escapar de los abusos de maridos y familiares.¹⁹³ El propio ministro de Justicia los tildó de lugares

185 Ibid.

186 Carta de USAID al Inspector General Especial (de EEUU) para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) de 19 noviembre de 2014. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Afghan Women: Comprehensive Assessments Needed to Determine and Measure DOD, State, and USAID Progress. Appendix V. 16 diciembre 2014. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-24-AR.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

187 Human Rights Watch. Afghanistan: Surge in Women Jailed for 'Moral Crimes'. 21 mayo 2013. Disponible en <http://www.hrw.org/news/2013/05/21/afghanistan-surge-women-jailed-moral-crimes>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

188 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 40. Op. Cit.

189 Human Rights Watch. Afghanistan: Surge in Women Jailed for 'Moral Crimes'. 21 mayo 2013. Op. Cit.

190 Carta de USAID al Inspector General Especial (de EEUU) para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) de 19 noviembre de 2014. Op. Cit.

191 Human Rights Watch. Afghanistan: Surge in Women Jailed for 'Moral Crimes'. 21 mayo 2013. Op. Cit.

192 Uno de los intentos del Gobierno para hacerse con el control directo de estos refugios mediante una Regulación de estos centros (Regulation on Women's Protection Centers), acabó, tras la movilización de los activistas a favor de los derechos de las mujeres, en una de las raras victorias de estos grupos, ya que el texto que finalmente aprobó el Gobierno el 5 de septiembre de 2011 reconoce su función y define unos estándares de funcionamiento, pero mantiene su independencia y no les obliga a revelar quién se ha acogido a los mismos.

193 «The government is increasingly dominated by hard-line conservatives who are hostile to the very idea of shelters, since they allow women some autonomy from abusive husbands and family members.» Human Rights Watch. Afghanistan: Government Takeover of Shelters Threatens Women's

de corrupción moral y prostitución.¹⁹⁴ En el contexto social existente, las mujeres encuentran muy difícil volver a una vida normal y las estancias en estos centros se prolongan,¹⁹⁵ por lo que estas mujeres demandan soluciones más independientes de vida segura a largo plazo.¹⁹⁶

El camino a seguir en cuestión de organismos, personal y medios es ampliarlos para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia formal. Aunque el contar con mujeres en la judicatura o en la Policía no garantiza un trato adecuado, el mero hecho de poder dirigirse a una mujer para contar sus problemas elimina una barrera importantísima para las mujeres víctimas de violencia. El apoyo del Gobierno de Afganistán hasta ahora muy limitado, solo a remolque de la presión de la comunidad internacional, es imprescindible para el futuro. En ausencia de este apoyo, hasta ahora ha sido asimismo imprescindible el impulso y el apoyo financiero de la comunidad internacional.

Servicios de Asistencia Jurídica. Consultorios de asistencia jurídica. Algunas organizaciones han establecido consultorios de asistencia jurídica,¹⁹⁷ financiados por donantes y agencias, que proporcionan asistencia jurídica gratuita a mujeres e incluso la acercan hasta sus proximidades con equipos móviles.¹⁹⁸ Aunque su número ha crecido, esta ayuda es aún muy limitada. Según Rula Ghani el número de estos consultorios debe multiplicarse.¹⁹⁹

A pesar de toda la ayuda recibida, la justicia formal es muy lenta y es la institución más corrupta del Estado.²⁰⁰ Dentro de la justicia, los más corruptos son los fiscales de

Safety. 13 February 2011, <http://www.hrw.org/news/2011/02/13/afghanistan-government-takeover-shelters-threatens-women-s-safety>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

194 Afghan minister's brothel comments outrage. News24. 18 junio 2012. *Op. Cit*

195 LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 40. *Op. Cit*.

196 Misión de la ONU en Afganistán. Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication. *UNAMA*, 16 abril 2015, p 22. *Op. Cit*.

197 La denominación en inglés es *Legal Aid Clinics*.

198 LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 35. *Op. Cit*.

199 GHANI, Rula. Palabras durante el Simposio de Oslo sobre Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan, November 23, 2014. *Op. Cit*.

200 La percepción de corrupción en Afganistán no cesa de crecer. La justicia oficial y los tribunales son considerados la organización más corrupta de todas (55%), junto con los funcionarios del municipio y distrito. WARREN, Zach et. al. Afghanistan IN 2014. A Survey of the Afghan People. *The Asia Foundation*. 8 noviembre 2014, p 91, 95. *Op. Cit*.

distrito (50%) y los provinciales (41%).²⁰¹ Las mujeres sin dinero se abstienen de acudir a la justicia formal, porque no confían en ella²⁰² y porque no pueden pagar los sobornos que los jueces, fiscales y la Policía esperan recibir por sus servicios.²⁰³ Además, las mujeres que afrontando las barreras existentes, se atreven a recurrir a la justicia formal, pueden sufrir violencia por los agentes del Estado, ya que se arriesgan a sufrir agresiones de todo tipo, desde violaciones por oficiales de policía a pruebas de virginidad,²⁰⁴ que la policía puede hacer en cualquier momento sin aviso previo, y se arriesgan a ir a prisión tras huir del hogar sin permiso o tras sufrir violación o ser forzadas a la prostitución.²⁰⁵ Las deficiencias de la justicia formal²⁰⁶ y de la tradicional²⁰⁷ son, en sí mismas, barreras adicionales.²⁰⁸

201 ISAQZADEH, Mohammad Razaq et. al. Corruption Survey 2014. *Integrity Watch Afghanistan*. 27 mayo 2014, p. 68. Disponible en http://www.iwaweb.org/ncs/2014/docs/national_corruption_survey_2014_english.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

202 «The overall poor reputation of state actors, and of judicial actors in particular, also led women to believe they would not achieve justice through formal mechanisms.» LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 40.

203 HUBER, Marie et. al. Afghanistan Gender Equality Report Card Evaluating the Government of Afghanistan's Commitments to Women and Gender Equality. *Equality for Peace and Democracy*. 26 febrero 2015, p.45. Op. Cit.

204 «Women and girls accused of “moral crimes” are routinely subjected to “virginity tests” that courts rely on for the purpose of determining virginity and whether a woman or girl engaged in recent sexual intercourse. These exams can be ordered by any police official, and some women are subjected to multiple vaginal exams without informed consent for no justifiable reason. Use of such examinations is not limited to rape cases [...] [virginity tests] have no medical accuracy. Use of such tests constitutes cruel, inhuman, and degrading treatment under international law.» Human Rights Watch (HRW). Afghanistan: Surge in Women Jailed for ‘Moral Crimes’. 21 mayo 2013). *Op. Cit.*

205 Ibid.

206 «this formal system is unpopular among ordinary citizens, in particular women. The Open Society Institute found that a majority of women, 45.9% reasoned the fear of a male member of the family as their major obstacle to access justice through the formal function. Other reasons stated were the fear of sexual harassment, public rejection, financial problems, lack of information and the length of the procedure and inaccessibility. If those fears are enjoined with the overall problems such as corruption, poverty, the high rate of illiteracy and dominance of gender biases, then we can start to understand how these factors not only undermine the principles of equal access to the formal justice system, but contribute to its unpopularity.» RAFI, Shahrnaz. Judging women's access to justice - an insider's view. 29 septiembre 2014. *Op. Cit.*

207 «Traditionally, the informal judicial mechanism has been much more prevalent and widely used by people across Afghanistan. The informal judicial mechanism is seen as an elder's forum or most commonly known as a *Shura*, which lack any formal or legal functions. In a country that is widely accepted and recognised as traditional rather than Islamic, the informal justice system does not only oppose international laws and standards but it also stands against basic rights sourced in Islam. It is therefore highly biased against women and lacks basic understanding of rules and regulations.» Ibid.

208 EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving

Utilización de la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. La Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA) ha publicado varios informes sobre la implementación de esta ley. Los dos últimos en 2013²⁰⁹ y 2015.²¹⁰ Las principales conclusiones son que, aunque aumentan los casos que se denuncian, disminuyen los presentados por los fiscales ante los tribunales, lo que indica un aumento del uso de la mediación por la policía y por la oficina del fiscal²¹¹. La mayor parte de los casos registrados corresponden a las ciudades, con muy pocos casos en las zonas rurales donde apenas hay URF o Policía Uniformada.²¹² En las provincias donde hay una Unidad Especial en la Oficina del Fiscal que realmente funciona (Kabul, Balkh, Herat,²¹³ Badakhshan y Nangarhar) se registran más casos.²¹⁴ UNAMA deduce que el aumento de los casos de mediación responde a una actitud deliberada de aliviar la carga de trabajo en los juzgados, donde no tienen medios suficientes para atender a los nuevos casos.²¹⁵ Con frecuencia se hace ver a la mujer denunciante los inconvenientes de proseguir con el caso en los tribunales y se convoca al agresor y a su familia para un “diálogo”, lo que pone una inmensa presión en la denunciante para que retire el caso.²¹⁶ El resultado mayoritario de las mediaciones de todo tipo, donde se fuerza a la mujer a aceptar la solución impuesta, fue la reunificación de la mujer con su agresor.²¹⁷ UNAMA

Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 39. *Op. Cit.*

209 Misión de la ONU en Afganistán. *A Way to Go: An Update on Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. UNAMA. 7 diciembre de 2013. Disponible en [http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA REPORT on EVAW LAW 8 December 2013.pdf](http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20REPORT%20on%20EVAW%20LAW%208%20December%202013.pdf). Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

210 Misión de la ONU en Afganistán. *Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication*. UNAMA. 16 abril 2015. *Op. Cit.*

211 Los casos denunciados ante la Policía aumentaron un 62% en 2013 con respecto a 2012, mientras que los casos presentados por los fiscales ante los tribunales disminuyeron un 12%. Misión de la ONU en Afganistán. *A Way to Go: An Update on Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. UNAMA. 7 diciembre de 2013, p. 14-16.

212 *Ibid*, p. 20.

213 Se destaca que la Fiscala Provincial de Herat Maria Bashir presentó formalmente ante juzgado un 60% de los casos que llegaron a su oficina, mientras que el fiscal de Kabul solo presentó un 14% de los casos. Maria Bashir, es la única mujer fiscala provincial y una persona muy capaz, que arriesga mucho y que marca una gran diferencia en la defensa de las mujeres agredidas en Herat. *Ibid*, p. 18.

214 *Ibid*, p. 20.

215 *Ibid*, p. 3.

216 *Ibid*, p. 5.

217 Misión de la ONU en Afganistán. *Justice through the Eyes of Afghan Women: Cases of Violence against Women Addressed through Mediation and Court Adjudication*. UNAMA. 16 abril 2015, p. 20. *Op. Cit.*

recomienda revisar las leyes,²¹⁸ porque estas se centran sólo en las penas a imponer a los delincuentes, para que proporcionen además soluciones de tipo civil a las mujeres que sufren violencia (v. gr.: órdenes de protección y alejamiento, custodia de los hijos, derecho a manutención en caso de divorcio, y derecho a vivir en la vivienda familiar) acompañadas de medidas de apoyo económico y de integración en la sociedad. Es necesario también aplicar las directivas del Tribunal Supremo y de la Fiscalía General para que el “huir de la casa” deje de tratarse como un delito, lo que supone actualmente una enorme barrera para las mujeres.²¹⁹

El Gobierno de Afganistán publicó en marzo de 2014 su *Primer Informe sobre la EVCM*.²²⁰ Confirma los supuestos anteriores y, sobre todo, el uso cada vez más frecuente de la mediación por las instancias oficiales, porque *respeto la santidad de la familia* y, en consecuencia, se propone informar²²¹ a las shuras/jirgas (es decir a los órganos de la justicia comunitaria o informal) acerca las leyes sobre las mujeres, como medio de mejorar la situación.

Revisión de las estrategias de la comunidad internacional. A pesar de los esfuerzos y el progreso en la implementación de las estrategias de la comunidad internacional, las mujeres afganas se encuentran aún con muy pocas opciones cuando buscan protección o justicia.²²² La situación puede empeorar en función de los resultados de la reconciliación con los talibanes. A la luz de estos resultados, hay que revisar las estrategias de la comunidad internacional, o las hipótesis de las que parten.

En el futuro hay que buscar estrategias con resultados sostenibles a largo plazo. Para ello, hay que tener en cuenta en primer lugar la naturaleza de cada comunidad antes de

218 Ibid, p. 4.

219 Departamento de Estado de los EEUU. Afghanistan 2013 Human Rights Report. Executive Summary. 27 febrero 2014, p. 8. Disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013/sca/220386.htm>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

220 First Report on the Implementation of the Elimination of Violence against Women (EVAW) Law. *Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Women's Affairs*. 17 marzo 2014,

221 «Mediation has emerged as the most preferred and commonly used method of resolution of VAW cases because it respects the sanctity of “family” as a unit and is in consonance with cultural traditions [...] Since shuras and jirgas play a crucial role in the resolution of VAW [Violencia Contra las Mujeres] cases, their awareness will be raised on the laws related to women by MHRA [Ministerio de Asuntos Religiosos] and MoWA [Ministerio de la Mujer]». Ibid, p. 12.

222 «Yet, despite the progress, interviews with both men and women indicate that women still face enormous obstacles in asserting and defending their rights and interests. Women said repeatedly that they had no choice, no option, or no means to access justice. At all levels of the dispute resolution pyramid, women are prevented from fully voicing concerns, raising a grievance, exercising their rights, ensuring their economic and physical protection, or otherwise seeking justice.» LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 45. Op. Cit.

definir la estrategia a seguir. Cuando hay fuertes barreras colectivas, en comunidades cerradas hay que centrarse en la comunidad además de en los individuos. Como esfuerzo a largo plazo, y a condición de contar con el apoyo del Gobierno afgano hay que intentar reducir o eliminar las barreras existentes.

Es obvio que la lucha contra la corrupción en la justicia formal es un factor clave, como lo es la lucha contra las agresiones que las mujeres sufren en manos de la policía y de las autoridades y la eliminación de condenas por presunto adulterio.

Un aspecto muy controvertido es el de intentar mejorar los resultados de la justicia comunitaria o tradicional, ya que constituye la única opción realista para una mayoría de las mujeres que buscan justicia.²²³ Las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil afgana se oponen, ya que estas shuras/jirgas se niegan a aplicar la legislación existente. Los resultados de intentarlo pueden ser escasos, pero ignorar a la justicia informal y las dinámicas tradicionales dificultará aún más la eliminación de las barreras existentes y hará más lenta la transición a la justicia formal a largo plazo.²²⁴

Los mecanismos incluirían fomentar la presencia de mujeres en la justicia comunitaria (y formarlas), así como promover discusiones comunitarias sobre los derechos de las mujeres en la ley y en el Corán.²²⁵ Se recuerda que las barreras existentes impiden a la mayoría de las mujeres que precisan ayuda contra la violencia superar el escalón básico de la *pirámide de resolución de disputas*, es decir el entorno familiar, y que cualquier mejora en el escalón intermedio puede ser de gran ayuda en un gran número de casos.

223 «Community forums are already the only realistic option for many women seeking justice resolution outside their homes. Ignoring community forums—particularly given the potential for contracting state and external resources in the near future—risks leaving the vast majority of women with little recourse to address rights violations or find help. It is better to work within the reality of what exists than to pretend that the existing system is effective and enforced.» Ibid, p. 48.

224 «Many women's groups have been reluctant to engage with community forums because many of those forums continue to resist the full application of women's rights as outlined in Afghan and international law. These are valid concerns, but some engagement with these actors may be necessary to shift changes in norms in the long term. Trying to shift norms without engaging community actors and forums as part of a rights-based strategy may slow the pace of long-term change by creating short-term resistance and blowback against what are perceived as outside or Western norms—resistance that is likely to strengthen—as the international presence in Afghanistan diminishes. Understanding community perceptions and norms before trying to shift them will help practitioners target diminishing resources more strategically.» Ibid.

225 «Afghan legal aid and women's rights organizations have increasingly looked to an Islamic legal framework to promote women's rights. Islamic law is viewed as more credible at the community level and as more progressive with regards to women's rights than most customary norms and practices.» HOZYAINOVA, Anastasiya. *Sharia and Women's Rights in Afghanistan*. *United States Institute of Peace*. Mayo 2014, p. 1. Disponible en http://www.usip.org/sites/default/files/SR347-Sharia_and_Women's_Rights_in_Afghanistan.pdf. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

Una vez más, ningún cambio será sostenible si no es aceptado por todos, hombres y mujeres, y defendido como propio. En ese empeño el papel central del Gobierno afgano es imprescindible.

Las mejoras en el acceso a la justicia y en la reducción de la violencia requieren que, de acuerdo con lo expuesto, el Gobierno de Afganistán, con la ayuda de la comunidad internacional, siga mejorando la justicia formal, eliminando o reduciendo la corrupción,²²⁶ supervisando y asegurando que los procesos judiciales y las sentencias sean respetuosos con la ley, que se trate a las mujeres con respeto y que se castigue a los que violen estos derechos. Debe también apoyar y financiar a los órganos del Ministerio de la Mujer y de los Departamentos (provinciales) de la Mujer para que presten servicios en apoyo a las mujeres víctimas de la violencia. Debe hacer obligatorio el registro de matrimonios, de forma que las mujeres casadas dispongan de un certificado oficial de su matrimonio.²²⁷

Por último debe establecer los mecanismos que aseguren la protección de las mujeres que acuden a la justicia oficial y de aumentar la presencia de mujeres capacitadas en los órganos de la seguridad (incluyendo las URF), de la judicatura y de la abogacía. Además el Gobierno afgano debe revisar las leyes de acuerdo con las recomendaciones mencionadas de UNAMA sobre medidas de tipo civil (alejamiento, custodia de hijos, manutención en caso de divorcio, y derecho a vivir en la vivienda familiar), acompañadas de medidas de apoyo económico. Y debe también asegurarse de que se apliquen las directivas del Tribunal Supremo y de la Fiscalía para que el *Zina*²²⁸ deje de tratarse como un delito.

La comunidad internacional, por su parte, debe continuar con el apoyo financiero a largo plazo para: (1) Sostener a los órganos que apoyan directamente a las mujeres, tales como los centros de acogida, los consultorios de asistencia jurídica (fijos y sobre todo móviles, para compensar la falta de movilidad de las mujeres), las oficinas locales de los Departamentos (provinciales) de la Mujer y de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán; (2) Desarrollar programas para aumentar la participación de mujeres en los foros y mecanismos comunitarios, y adiestrar a hombres y mujeres respetados de cada comunidad en materia de derechos de las mujeres; (3) Proporcionar oportunidades económicas a las mujeres.

226 «Given the importance of security and administration of justice to the political stability of Afghanistan, addressing corruption in the judicial system and the police needs to become a policy priority for the government.» ISAQZADEH, Mohammad Razaq et. al. Corruption Survey 2014. Integrity Watch Afghanistan. 27 mayo 2014, p. 7. *Op. Cit.*

227 Debe hacerse asimismo obligatorio el registro de los nacimientos de niños y niñas. Misión de la ONU en Afganistán. Birth registration essential to child rights, says UN official. *UNAMA News Update*. 20 agosto 2015. Disponible en <https://unama.unmissions.org/Default.aspx?ctl=Details&tabid=12254&mid=15756&ItemID=38948>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

228 Delitos morales, como el adulterio o el intento de adulterio.

Ambos, Gobierno y comunidad internacional deben cooperar estrechamente en todas estas iniciativas y en todos los niveles, desde el Gobierno de Kabul hasta las ramas locales de los Departamentos de la Mujer y de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán. Deben cooperar también en nuevas estrategias a largo plazo para intentar que las comunidades evolucionen en cuanto a sus muy arraigadas creencias comunitarias y prácticas sociales, de forma que en el futuro haya más igualdad.²²⁹ En las comunidades más cerradas al exterior, se pueden estimular cambios que aumenten la confianza de la comunidad en los mecanismos externos,²³⁰ cuyo funcionamiento debe antes mejorarse (corrupción y respuestas justas y eficaces). Hay que hacerlo con respeto y discreción, ayudar y apoyar a los que ya piensan que la protección de las mujeres es necesaria, para que sus ideas lleguen a más personas, que puedan aceptarlas como propias.²³¹ Este enfoque requiere alejarse de las soluciones basadas en la financiación de grandes proyectos, con actuaciones no individualizadas y que en general son liderados casi exclusivamente por expertos e ideas foráneas. Son preferibles los proyectos más reducidos, adaptados a cada comunidad y liderados por afganos.²³² Requiere cambios en la actuación de los niveles superiores y políticos y entender cuáles son las vías que llevan a resultados reales. Los resultados tardarán en llegar.

229 LUCCARO, Tim y GASTON, Erica. Women's Access to Justice in Afghanistan Individual Versus Community Barriers to justice. *United States Institute of Peace*. 10 julio 2014, p. 45. *Op. Cit.*

230 Ibis, p. 53.

231 Los participantes en el Seminario *Derechos de la Mujer en la Ley Islámica Sharia*, organizado por el grupo afgano Justice for All Organization, que tuvo lugar en Kabul en octubre de 2014, explicaron que en las provincias periféricas (donde hay menos alfabetización) es donde la conciencia sobre los derechos de las mujeres y la implementación de la Ley EVCN es menor; y recomendaron las siguientes acciones:

- «Promover reuniones comunitarias de hombres y mujeres en las áreas periféricas para discutir sobre derechos de las mujeres organizando reuniones en su proximidad con líderes locales.
- Organizar reuniones de grupos de jueces y de abogados, y de líderes religiosos, activistas y eruditos a nivel local y regional; y luego en grupos mixtos.
- Colaborar entre jueces, abogados, eruditos, personal judicial y educadores para enseñar a las mujeres sus derechos según el Islam.
- Trabajar con los khatibs, los religiosos que dan el sermón de los viernes a los fieles, para aumentar el conocimiento de los derechos de las mujeres según el Islam, animando a los hombres a entender y respetar estos derechos, empezando por sus hogares.»

KAKAR, Palwasha et. al. Protecting Women's Rights in Afghanistan ... And Making it Last. *United States Institute of Peace (USIP)*. 13 enero 2015. Disponible en <http://www.usip.org/publications/protecting-women-s-rights-in-afghanistan-and-making-it-last>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

232 COBURN, Noah. Informal Justice and the International Community in Afghanistan. *United States Institute of Peace*. 2 abril 2013, p. 3. Disponible en [http://www.usip.org/sites/default/files/PW84-Informal Justice and the International Community in Afghanistan.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/PW84-Informal%20Justice%20and%20the%20International%20Community%20in%20Afghanistan.pdf). Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

La lección para futuras operaciones en cuanto a la violencia contra las mujeres y su acceso a la justicia es que hay que hacer, desde un principio, un análisis de género muy completo, en el que se recoja (1) La gran complejidad de la situación; (2) Las causas profundas de la violencia, el contexto cultural y social de las familias y de las comunidades en las que la violencia tiene lugar; (3) Las barreras que se oponen al acceso de las mujeres a la justicia y las formas realistas de reducir estas barreras y (4) Los demás factores que dificultan el progreso, tales como las deficiencias en la gobernanza, en la justicia y en la Policía, así como la corrupción. Solo tras este profundo análisis se podrán definir estrategias que permitan obtener resultados.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL GÉNERO EN AFGANISTÁN. PRINCIPALES FACTORES Y AGENTES DE LA PROPIA COMUNIDAD INTERNACIONAL QUE HAN OBSTACULIZADO EL ÉXITO

Responsabilidad

La comunidad internacional ha realizado un gran esfuerzo en Afganistán y las personas allí enviadas han trabajado con enorme dedicación y responsabilidad. Este reconocimiento del esfuerzo y de lo logrado, es compatible con el análisis crítico de lo hecho para mejorar acciones futuras. En este aspecto, para lo positivo y lo negativo, es indudable el peso predominante de EE.UU, la nación líder que ha hecho los mayores esfuerzos humanos y financieros, y cuyas decisiones son las que más han condicionado las iniciativas de la comunidad internacional. Así, por ejemplo, los EE.UU tienen cierta responsabilidad en los problemas mencionados en cuanto al Gobierno afgano, ya que apoyaron la entrega del poder a los antiguos señores de la guerra y han apoyado tácitamente la continuidad de Karzai desde 2002 a 2014, a través de elecciones²³³ a todas luces fraudulentas.²³⁴ Los participantes en la operación de la ISAF, aun siendo conscientes de las deficiencias del Gobierno afgano y del rechazo de la población,

233 «Nunca se hizo un censo. El registro de votantes se hizo de forma que permitió la manipulación y el fraude durante los ciclos electorales de 2004-2005 y especialmente de 2009-2010». RUTTIG, Thomas. *The Failure of Airborne Democracy. The Bonn Agreement and Afghanistan's Stagnating Democratisation*. Capítulo 1 del libro VAN BIJLERT, Martine; KOUVO, Sari. *Snapshots of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001-11)*. Afghanistan Analysts Network. 4 julio 2012, p. 4. Op. Cit.

234 KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*. Congressional Research Service RS21922. 11 octubre 2011. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>. Fecha de consulta 3 septiembre 2015.

debíamos intentar lograr el apoyo de la población a ese gobierno²³⁵ como cauce para la estabilidad, paz y prosperidad, lo que resultaba una tarea imposible en la práctica.

La comunidad internacional está dentro de Afganistán, es parte de lo que allí sucede y también parte del problema.²³⁶ Con un alto nivel de ambición, trató de establecer un régimen democrático, usando para ello las instituciones y los sistemas usuales, convocando conferencias internacionales, diseñando programas y financiándolos. Cuando se compara lo conseguido con lo que se intentaba alcanzar, se podría llegar a la falsa conclusión de que quizá los afganos no estaban preparados para la democracia. Martine van Bijlert²³⁷ sostiene que las deficiencias en la democracia afgana no se deben en ningún caso a que la población no estuviera interesada en o preparada para la democracia, ya que la mayor parte de los afganos entiende muy bien qué es democracia: que ellos puedan elegir quién gobierna y que los que están en el poder deban también respetar la ley y no puedan simplemente abusar de este poder. Lo que ocurre es que los afganos perciben claramente que lo que tienen no es democracia.

La lección a aprender es que las soluciones de la comunidad internacional deben ser hechas a medida de los problemas. Van Bijlert sostiene²³⁸ que, cuando hay *aspectos políticos profundos y arraigados*,²³⁹ las soluciones habituales no son suficientes y que hay que cambiar la forma de hacer las cosas. La comunidad internacional es siempre un actor presente en el escenario y por lo tanto forma parte del mismo, sus decisiones pueden facilitar pero también complicar la solución de los problemas.

El género no interesa a la mayoría de los afganos

Uno de los errores de diagnóstico fue ignorar que los derechos de las mujeres, en realidad, no importan a la mayoría de los hombres afganos.²⁴⁰ Esta ignorancia,

235 COMISAF's Counterinsurgency Guidance. 1 agosto 2010. Disponible en http://www.stripes.com/polopoly_fs/1.113197.1280774784!/menu/standard/file/COMISAF's_COIN_Guidance_1Aug10.pdf). Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

236 VAN BIJLERT, Martine (de Afghanistan Analysts Network). The Afghanistan Debate. *Frontline Club and BBC*. Londres 20 septiembre 2013. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WuRkPOI-D2Q&feature=youtu.be>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

237 Ibid.

238 Ibid.

239 Van Bijlert se refiere seguramente a los déficits democráticos y a la falta de legitimidad que suponen las redes de poder informal, clientelares y abusivas de los antiguos señores de la guerra.

240 NIJAT, Aarya. The Dilemma of Women and Leadership in Afghanistan: Lessons and Recommendations. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. Noviembre 2014, p. 2. Disponible

propia de los países occidentales, llevó a la concepción de estrategias equivocadas que, aunque establecieron unas estructuras que se creían necesarias (Ministerio de la Mujer, unidades de género en los ministerios, departamentos provinciales de la mujer) no exploraron opciones para que estos derechos se incorporaran a la lista de necesidades urgentes de la población. (Seguridad, empleo, vivienda, salud)²⁴¹

El hecho de que los derechos de las mujeres no sean actualmente una prioridad para la mayoría de los hombres afganos, hace que la evolución en materia de género sea muy difícil y que muchas actuaciones bien intencionadas estén destinadas al fracaso. Por eso, es fundamental entender el contexto afgano para poder formular actuaciones y políticas que realmente produzcan resultados y que éstos sean sostenibles.²⁴²

En general las principales agencias no realizaron un detallado análisis del contexto afgano desde el punto de vista del género, y ciertamente no hubo un análisis común, con lo que las estrategias a aplicar han respondido a los enfoques individuales de las respectivas agencias.²⁴³

La lección es que al inicio de cualquier intervención, y antes de diseñar las estrategias, la comunidad internacional debe realizar, en el contexto de ese conflicto, un análisis de género muy completo, que sea compartido por todos los actores, y que incluya aspectos cualitativos similares a los que de forma simplificada se han mencionado en el apartado *Lecciones de la historia reciente de Afganistán sobre el género* de este documento.

Interactuar con los hombres y los niños e involucrarlos en los temas de género

Los afganos no entienden bien qué es el género y lo identifican tan solo con los derechos de las mujeres. La comunidad internacional no ha logrado hacer que el género sea entendido debido, según Adlparvar,²⁴⁴ a varios factores: (1) Las mujeres

en. <http://areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1425EThe Dilemma of Women and Leadership in Afghanistan.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

241 Ibid.

242 BAUCK, Petter et. al. Gender review. Afghanistan. Final Report. 7 junio 2011, p. 6. Disponible en <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/gender-review-afghanistan.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

243 «the international donors have been disparate actors doing their own things, and the UN who is supposed to coordinate the international community did not have the stature to lead on women's rights.» EGGE, Kari et. al. Women's Rights, Gender Equality, and Transition: Securing Gains, Moving Forward. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. 3 septiembre 2013, p. 14,15. Op. Cit.

244 ADLPARVAR, Naysan et. al. Getting it Right. Examining Gender Programming in Afghanistan.

afganas y sus derechos se han utilizado para justificar y prolongar la presencia de la comunidad internacional, aunque esta politización de las mujeres ya existía antes; (2) Los estereotipos de muchos expertos en género sitúan a las mujeres como víctimas indefensas de hombres violentos; (3) Como consecuencia de lo anterior esos expertos han promovido enfoques inadecuados para el contexto afgano que, por ejemplo, han omitido incorporar el papel de la masculinidad, o el papel de los hombres en la reducción de la desigualdad; (4) Los donantes tenían sus propios ritmos, lo que ha resultado en primar los proyectos a corto plazo para ayudar a las mujeres, en lugar de programar a más largo plazo, de forma más integral e incorporando a los hombres; (5) no hay un término para el concepto *género* en pastún o en dari.

Es preciso incluir en el género las presiones que la *masculinidad* impone a los hombres afganos y que contribuyen a la desigualdad; por ejemplo, que el hombre debe ser el que gane el sustento de la familia y que el hecho de que su mujer trabaje (especialmente si ellos no pueden hacerlo) es considerado una cobardía impropia de hombres. Además, los hombres afganos son también víctimas del conflicto y de la pobreza, sufren acceso limitado a la educación, desempleo y trabajo forzoso. Entre las violaciones de sus derechos se incluyen:²⁴⁵ el matrimonio forzoso,²⁴⁶ el que las familias les obliguen a alistarse en las fuerzas de seguridad afganas (para defender el honor de la familia) y los abusos sexuales, sobre todo a los niños.²⁴⁷

La lección es que es imperativo interactuar e involucrar a los hombres y a los niños, incluyendo a los líderes comunitarios, en los temas de género. En primer lugar, para evitar la aguda y creciente reacción negativa de los hombres que resulta cuando el interés se centra solo en los problemas y derechos de las mujeres. Pero además es absolutamente necesario tratar con los hombres y los niños si se pretende que *ellos* cambien su propia actitud y sus costumbres respecto a las mujeres. Esta interacción debe incluir también los mencionados abusos e injusticias cometidas contra los hombres y

British and Irish Agencies, Afghanistan Group (BAAG). 24 octubre 2014, p. 23. Disponible en [http://www.baag.org.uk/sites/www.baag.org.uk/files/resources/attachments/Getting it Right 2014 FINAL.pdf](http://www.baag.org.uk/sites/www.baag.org.uk/files/resources/attachments/Getting%20it%20Right%202014_FINAL.pdf). Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

245 Ibid, p. 24.

246 Frecuentemente ellos, los hombres, son casados también muy jóvenes, cuando no están preparados para asumir las importantes responsabilidades de liderar una familia, lo que es también origen de violencia contra sus mujeres.

247 Algunos niños son forzados a abandonar la educación y sufren castigos físicos, tanto en la escuela como en casa. También son sometidos a “bacha bazi” una forma de pederastia en la que jóvenes varones son comprados o abducidos por la fuerza por hombres poderosos como signo de status y para entretenimiento y abuso sexual. Aunque la escala de estas violaciones de derechos es menor que la que sufren las mujeres, esos abusos se reproducen sin restricción o inspección. ADLVAR, Naysan et. al. Getting it Right. Examining Gender Programming in Afghanistan. *British and Irish Agencies, Afghanistan Group (BAAG)*. 24 octubre 2014, p. 24. Op. Cit.

los niños.²⁴⁸ Hay que analizar en detalle el pensamiento que sustenta los sistemas de patriarcado y masculinidad para poder comprender cómo generan la desigualdad y buscar alternativas de progreso.²⁴⁹

El caso especial de los líderes religiosos

Los líderes religiosos son la institución en la que más confían los afganos (70%), seguida de las Shuras/Jirgas comunitarias (69%)²⁵⁰, esta confianza es aún mayor en los hombres y en el medio rural (que son el 76% de la población).²⁵¹ Un 65% de los afganos piensa incluso que los líderes religiosos deben participar en la política.²⁵²

Entre los líderes tradicionales, son los clérigos los que poseen la mayor autoridad moral e influencia sobre las actitudes y comportamientos respecto a los derechos de las mujeres.²⁵³

Cada viernes estos clérigos predicán sus sermones en unas 150 000 mezquitas en Afganistán, influenciando a millones de afganos.²⁵⁴

La necesidad de interactuar con los líderes religiosos es clara, a la luz de lo expuesto, y su apoyo puede producir cambios duraderos, pero muchos activistas en derechos de las mujeres lo evitan porque, basados en experiencias negativas, los perciben como demasiado opuestos al cambio.²⁵⁵

248 Cada violación de derechos debe investigarse con independencia del sexo de la víctima. No solo porque es más justo, sino porque ello contribuye asimismo a la reducción de las desigualdades de género en Afganistán. *Ibid*, p. 25.

249 *Ibid*, p. 24,25.

250 Superadas tan solo por los medios (periódicos, radio y TV con 73%): WARREN, Zach et. al. AFGHANISTAN IN 2014. A Survey of the Afghan People. The Asia Foundation. 8 noviembre 2014, p.89. *Op. Cit.*

251 *Ibid*.

252 *Ibid*, p. 106

253 KAKAR, Palwashal. Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights. *United States Institute of Peace*. 18 junio 2014, p. 2. *Op. Cit.*

254 Página web de la Asia Foundation sobre Afganistán. <http://asiafoundation.org/country/overview/afghanistan>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

255 KAKAR, Palwashal. Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights. *United States Institute of Peace*. 18 junio 2014, p. 2. *Op. Cit.*

Hay dos factores que pueden contribuir a una interacción con éxito:²⁵⁶ (1) Los líderes religiosos deben participar como iguales y conseguir que lleguen a asumir la iniciativa como propia y (2) necesitan estar mejor informados sobre los derechos de las mujeres en un contexto moral auténticamente islámico que ellos puedan entender. Si ellos se sienten equipados con conocimientos sobre los derechos de las mujeres, procedentes de fuentes en las que ellos confían, pueden ser excelentes agentes del cambio en Afganistán.²⁵⁷

No se trata de hacerles cambiar de actitud, sino de encontrar a aquellos religiosos moderados, que ya estén interesados en los derechos de las mujeres, y trabajar con ellos para ayudarles a expandir sus creencias en un círculo más amplio. Documentos de la Fundación Asia confirman que este sistema funciona,²⁵⁸ y otros ejemplos confirman su viabilidad.²⁵⁹

Previos intentos de ganar el apoyo de los líderes religiosos con incentivos financieros o suministrando documentos preparados por eruditos o presentándoles mensajes hechos por otros fracasaron. Lo único que ha funcionado es el dialogo franco y sincero, escuchando y respetando sus opiniones y haciéndoles sentirse dueños de sus voluntades. Ellos deben desarrollar los mensajes y sacar sus propias conclusiones.

Requiere tiempo y paciencia para buscar procesos de cambio que ya se hayan iniciado. Ellos arriesgan mucho, y se debe permanecer en un segundo plano sin reclamar mérito alguno.²⁶⁰

256 Ibid.

257 «The right message coming from the right person makes all the difference. Some local NGO reports describe situations in which a human rights worker dressed in Western style was ineffective at training local religious leaders on women's rights in Islam. By contrast, a well-known local religious leader giving the same training was accepted.» Ibid.

258 «The Asia Foundation research documents [...] demonstrate that when NGOs adopt this more patient approach, traditional male leaders have often ruled in favor of women as a party to a dispute on such matters as inheritance, choice of spouse, child custody and divorce. Indeed, more than 500 documented cases were resolved in favor of women's rights over two years in nine provinces. [...] Such outcomes are remarkable in the Afghan context, and this success reflects the establishment of trust among religious institutions, scholars and those working on behalf of women's and human rights in both local and international groups.» Ibid, p. 3.

259 WU, Joyce. 'The People Follow the Mullah, and the Mullah Follows the People': Politics of Aid and Gender in Afghanistan post-2001. *Rapport Center Human Rights Working Paper Series*. Marzo 2012, p. 9. Disponible en <http://sites.utexas.edu/rapoportcenterwps/files/2012/04/32012WuPeopleFollowMullahMullahFollowsPeople.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

260 KAKAR, Palwashal. Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights. *United States Institute of Peace*. 18 junio 2014, p. 3. Op. Cit.

La lección a extraer para otros escenarios es que hay que interactuar con los líderes religiosos en formas que puedan dar resultados positivos. En nota a pie de página²⁶¹ se recoge lo recomendado por Kakar para Afganistán.

Dirección única y común de todos los actores internacionales en el teatro

Un problema del esfuerzo global de la comunidad internacional en Afganistán es que no ha existido una persona o institución con autoridad de coordinación de todos los actores institucionales internacionales civiles y militares allí desplegados. Ni la ONU, ni la OTAN, ni siquiera EE.UU como país han ejercido esta coordinación.

Según explica el general británico Rupert Smith,²⁶² se precisa de una dirección única, al menos dentro del teatro de operaciones, que puede ser una persona o varias procedentes de diferentes ámbitos, pero estas deben compartir una misma visión, criterios y enfoque, y deben tener autoridad para tomar decisiones, de forma que los esfuerzos colectivos estén dirigidos a alcanzar el resultado deseado.

Un grupo a nivel estratégico que fije el contexto para la operación global en su conjunto y que sea la fuente de dirección y sostenimiento en el teatro.

Las ONG tienen sus propios fines y quedan excluidas de esta deseable coordinación, pero las agencias internacionales, las embajadas y las fuerzas militares se han coordinado

261 «- Start by “mapping” the religious sector: Gather information about the roles of different religious institutions and individuals who could either support or hinder work on women’s rights, tolerance and peacebuilding.

Engage, though cautiously, with those religious leaders and institutions who have a track record of supporting women’s rights over a lengthy period of time in order to build trust; then work through them to expand a like-minded network.

Use dialogue and respect to work with traditional leaders to develop the intervention.

Support processes of change that are identified locally and, if possible, that have been implemented by trusted local traditional or religious leaders.

Establish local partners as having the leading role in the delivery of support and to serve as the public face of the program as much as possible. Do not seek recognition of the external support, because such publicity will disrupt the local sense of ownership of the process, along with its credibility.

Expect changes in attitude and behavior to evolve slowly. And support incremental change by listening to local partners and supporting what they are ready to take on instead of pushing them to risk their reputation, credibility and, possibly, their lives.

Facilitate cooperation between religious leaders and state leaders on common issues or practical activities, including resolving cases related to women’s rights, to increase trust and understanding.»

Ibid, p. 4, 5.

262 SMITH, Rupert. *The Utility of Force*. Allen Lane, 2005, p. 388-389

entre sí como iguales y sin una dirección común, y han actuado en ocasiones de forma hasta cierto punto independiente. La Misión de Naciones Unidas en Afganistán no ejerció esta dirección, ni siquiera en el ámbito de las agencias civiles.²⁶³

Es muy difícil, en la práctica, que todos los actores de las diferentes naciones y agencias que despliegan en una operación, incluidas las fuerzas militares, se coordinen entre sí bajo una autoridad común. Esta es una carencia de toda misión multinacional, que dificulta enormemente el éxito en las operaciones.

Las consecuencias negativas son múltiples. Una de ellas ha sido que la creación, equipamiento y adiestramiento de la Policía afgana ha estado dirigido por el pilar de la seguridad (liderado por ISAF), mientras que las cuestiones de justicia han estado dirigidas por actores civiles dentro del pilar de la gobernanza (liderado por múltiples actores civiles).

Como consecuencia la Policía ha estado centrada en combatir a los insurgentes en lugar de proporcionar protección y seguridad contra la delincuencia a los ciudadanos de las comunidades a las que debían servir.²⁶⁴

La lección a extraer es que los actores sobre el terreno no deben tan solo apoyar al resto de ellos, sino que hay que intentar compensar al máximo y en lo posible esta falta de una autoridad común sobre el teatro.

Para ello, habría que instar a las autoridades civiles y militares a que tratasen de actuar de forma muy coordinada al máximo nivel,²⁶⁵ estableciendo algún tipo de célula permanente en apoyo de esta autoridad colegiada común, compartiendo la información clave de las iniciativas fundamentales y evitando los procesos estancos.

263 «The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) proved to be a total failure in shaping and coordinating the international aid effort, never produced a meaningful development plan for Afghanistan, and never produced a useful report of any kind on the levels of aid expenditure or its effectiveness [...] NGOs often acted arbitrarily on their own, sometimes increasing afghan tensions and feuding.» CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan at Transition. Lessons of the Longest War. Center for Strategic and International Studies*. Marzo 2015. p. 15, 19. Disponible en http://cis.org/files/publication/150319_Afghan_Transition.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

264 HUGHES, Michelle. *The Afghan National Police in 2015 and Beyond. United States Institute of Peace*. Mayo 2014, p. 1, 2, Disponible en http://www.usip.org/sites/default/files/SR346_The_Afghan_National_Police_in_2015_and_Beyond.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

265 Para este fin no es suficiente la existencia de juntas o grupos que se reúnan solo ocasionalmente. Debe haber un órgano colegiado (individual es imposible) permanente en el teatro que permita una puesta en común de la información y una gran coordinación de las actividades.

Problemas en la estrategia del país líder EE.UU

EE.UU ha sido el país líder del despliegue en Afganistán, y su estrategia ha configurado la de la comunidad internacional. Expertos estadounidenses han resaltado algunos problemas de los que hay lecciones a aprender.

En Afganistán, cada una de las naciones participantes en la operación debía coordinar las acciones de todas sus organizaciones allí presentes. Esta coordinación ha existido y ha funcionado sobre todo en las áreas de despliegue de cada contingente nacional, pero no hubo, en general, una autoridad única de cada nación en el teatro. Como ocurrió en el caso de EE.UU, las cadenas de mando civil y militar de cada nación se elevaban normalmente a sus respectivos ministerios de Exteriores y de Defensa, de forma que la única autoridad común a estas dos cadenas de mando era el propio presidente o primer ministro.²⁶⁶

Anthony H. Cordesman²⁶⁷ (Jefe de Estrategia del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington) piensa que el Departamento de Estado y USAID están mucho peor equipados que el Departamento de Defensa para la planificación y ejecución de sus actividades. Los proyectos de la componente civil de EE.UU eran, según Cordesman, excesivamente ambiciosos, sin suficiente planeamiento y análisis económico, lo que condujo al fracaso de los esfuerzos en gobernanza y en el estado de derecho y a una falta de integración de los esfuerzos civiles y militares.²⁶⁸

266 «The US attempted a “whole of country” approach to the civil-military aspects of the war, and a coherent approach to Afghanistan’s problems in politics, governance, security and economic. In practice, however, the US had deep divisions between its military and civil efforts, and its military focused on tactical success and its civilian focus on improved governance and economic development in ways that were often decoupled from the fact Afghanistan was at war.» CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan at Transition. Lessons of the Longest War*. Center for Strategic and International Studies. Marzo 2015. p. XIII. *Op. Cit.*

267 «the State Department and USAID had far less capability to plan and actually execute plans than the military, could not develop coherent plans or resourcing, suffered from poor fiscal and contract management, failed to perform effective cost control and audits, and suffered from weak or no real measures of effectiveness» CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan at Transition. Lessons of the Longest War*. Center for Strategic and International Studies. Marzo 2015. *Ibid*, p. XIV.

268 «While the US and ISAF military effort had its limits, [...] it did have plans, structure, supporting analysis, and something approaching measures of effectiveness. The civil effort consisted largely [of] over-ambitious concepts, a lack of meaningful economic analysis and planning, efforts to improve governance and the rule of law which largely failed, and cosmetic efforts at integrating civil-military planning which left the civil side large in the form of concepts without any meaningful plans, milestones, metrics, cost analysis, or measures of effectiveness.» *Ibid*, p. 15.

En cuanto a los informes de progreso alcanzado, Cordesman piensa que no eran adecuados y que no usaban unas métricas basadas en los resultados obtenidos, sino en el esfuerzo realizado.²⁶⁹

EE.UU aspiraba a que hubiera una democracia en Afganistán. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, el país ha sido gobernado en la realidad por los señores de la guerra de la Alianza del Norte. Estos eran tan ineptos y corruptos que provocaron el rechazo y desafección de la población. Su dominio de la política en el periodo post-talibán imposibilitó la estabilidad, la justicia y el desarrollo de unas instituciones del Estado fuertes.²⁷⁰ El progreso que había comenzado en 2002 se detuvo a partir de 2005-2007.²⁷¹

Cordesman afirma que en cada operación contra una *insurgencia* hay tres amenazas;²⁷² (1) El enemigo; (2) El país anfitrión y (3) La limitada capacidad de los EE.UU. Estos últimos no planearon y dirigieron un esfuerzo integrado para el conflicto, que contemplara con nitidez los asuntos clave y las limitaciones del país donde se despliega

269 «The US State Department never produced a serious report on the civil efforts in war; USAID never produced a meaningful aid plan or measures of effectiveness and its reporting was limited to exaggerate claims on progress in pamphlets like USAID in Afghanistan: Partnership, Progress, and Perseverance – a report that gave USAID credit for favorable rainfall, projected increases in domestic revenues that never occurred, used questionable health statistics, and focused more on money spent than any other measure of effectiveness.» Ibid, p. XIII, *Op. Cit.*

270 «choosing to fight al-Qaeda and the Taliban through local proxies, the U.S.-led coalition relied mostly on warlords and local commanders, who had been marginalised during the Taliban years. With dubious track records and links to the drug trade, these powerbrokers – co-opted to leadership positions at the central, provincial and district levels during the Interim Administration – were able to dominate post-Taliban politics and impede stability, rule of law and the development of strong state institutions.» Aid and Conflict in Afghanistan. Asia Report N°210. International Crisis Group. 4 agosto 2011, p. 6. *Op. Cit*

271 A nation that had the image of a democracy was effectively governed by a series of power brokers, and far too many political appointments at the Ministerial, provincial, and district level were so corrupt or incompetent that they alienated the people from the government. UN and World Bank estimates [...] show that very real surge of progress that occurred after the Taliban were ousted in 2001-2002 largely came to a halt in 2005-2007, that poverty began to increase, and the near flood of civil aid only impact on a small percentage of the population. Ibid.

272 In Afghanistan «the US failed to honestly address the key issues in going to war, the limits in the host country and US effort. As a result, it failed to plan and manage an integrated war effort tailored to host country limits. It focused on threat at the military level and on US-driven transformation at the civil level transformation. The US has failed to show in [Afghanistan] that it can come to grips with the fact that every major counterinsurgency effort involves three major threats and not just one: The enemy, the host country, and the limits in the US capabilities. Out of all three threats, the most important one may now be the rigidities, the parochialism and other limits in the US effort. [...] the US has failed to either see the full threat posed by its host country but its most important failure has been to look closely enough in the mirror.» CORDESMAN, Anthony H. Afghanistan at Transition. Lessons of the Longest War. *Center for Strategic and International Studies*. Marzo 2015. p. XV, *Op. Cit.*

y del esfuerzo propio. A nivel militar, se concentraron solo en la amenaza que procedía de la insurgencia y a nivel civil en la transformación. Sin embargo, no contemplaron la amenaza que procedía del país anfitrión, aunque su principal fallo ha sido no considerar suficientemente sus propias limitaciones.²⁷³

Los esfuerzos presupuestarios realizados en los componentes civil y militar fueron muy dispares. Belasco²⁷⁴ ofrece una estimación de los gastos de EE.UU en Afganistán (2001-2015) en millardos de dólares, con desglose entre el Departamento de Estado (incluida la ayuda al Desarrollo Internacional, USAID) y el Departamento de Defensa. El primero supone un 5,1% del segundo.

Estimación de los gastos de EE.UU en Afganistán (2001-2015)²⁷⁵

Año	2001-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Dep. Estado /USAID	0,8	0,7	2,2	2,8	1,1	1,9	2,7	3,1	5,6	3,3	3,5	3,9	2	2,2	35,8
Dep. de Defensa *	22	16,7	13,2	17,9	17,5	29,2	36,1	52,6	88,2	103,1	96,3	80,6	74	53,3	700,7

(Los datos del año 2015 son los presupuestados en 2014).

* Los gastos del Departamento de Defensa incluían partidas para la ayuda a la población, como el Commander's Emergency Response Program (CERP) por importe de 1,185 millardos de dólares. *Ibid*, p. 53.

El Congreso de EE.UU asignó específicamente 627 millones de dólares para las necesidades de las mujeres y niñas afganas (2003-2010). Según una auditoría del Inspector General para la Reconstrucción de Afganistán²⁷⁶ (SIGAR), ha habido descoordinación entre el Departamento de Estado y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en cuanto a la asignación de estos fondos y a los correspondientes informes de actuación, donde se omitió mencionar la relación entre las actividades realizadas y las mujeres beneficiadas o los servicios proporcionados. Asimismo, algunos organismos afganos, por ejemplo el Ministerio de la Mujer y la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán, recibieron solo una parte de los fondos que el Congreso les había asignado. Se recuerda que este ministerio ha carecido del apoyo y financiación del Gobierno afgano, y se veía muy limitado en sus actuaciones entre otros aspectos por la falta de ayuda económica. Asimismo, según el SIGAR, las actividades

273 *Ibid*.

274 BELASCO, Amy. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*. Congressional Research Service. RL33110. 8 diciembre 2014, p. 19. Op. Cit.

275 *Ibid*.

276 Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). *Greater Coordination Needed in Meeting Congressional Directives to Address and Report on the Needs of Afghan Women and Girls*. 30 julio 2010, p. 10-15. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/audits/2010-07-30audit-10-13.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

llevadas a cabo por el Departamento de Estado y por USAID, según figuran en sus propios informes, no estaban en línea ni con la estrategia de EE.UU para las mujeres y niñas afganas, ni con las estrategias nacionales afganas, tales como el Plan Nacional de Acción para la Mujer en Afganistán.

Para corregir estas deficiencias entre Defensa, Estado y USAID, el Departamento de Estado estableció, a finales de 2010, una Afghanistan Gender Task Force dirigida desde el Departamento de Estado en Washington y un Interagency Gender Working Group²⁷⁷ en la Embajada de EE.UU en Kabul, este último incluía a representantes militares de la ISAF. En septiembre de 2012, el embajador en Kabul estableció finalmente una U.S. Embassy Kabul Gender Strategy²⁷⁸ que está en línea con el Plan Nacional de Acción para la Mujer en Afganistán y con la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán, ambas de 2008.²⁷⁹

También mejoró en paralelo la coordinación de EE.UU con otros países y otras organizaciones, aunque esta coordinación es más débil y está más diversificada en cuanto a foros y frecuencia. Así por ejemplo asistían al *Gender Donor Coordination Group*²⁸⁰ y a la reunión semanal de la asesora de género de la ISAF; mantenían contactos

277 United States Embassy Kabul Gender Strategy, noviembre 2012. Disponible en <http://photos.state.gov/libraries/afghanistan/46736/saediex/GenderStrategyCondensed.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

278 Como ejemplo de la positiva evolución experimentada por los EEUU se mencionan aquí los principios para implementar esta Estrategia de Género de su Embajada en Kabul:

«Support: (1) Alliances and networks between activists, businesswomen and politicians. (2) Afghan efforts to engage and educate men and boys on the positive impacts of women's development and empowerment. (3) Greater public/private connectivity and engagement among civil society organizations, the Afghan private sector, and GIRA line directorates.

Engage: (1) Religious and tribal leaders, maleks, imams, and mullahs, particularly in provinces outside of Kabul to enhance education on women's rights and status within Islam. (2) Local legal aid providers as primary points of contact for women's access to justice issues.

Coordinate: (1) Efforts with the international community, consolidating programs, reducing duplication, and encouraging regional buy-in wherever possible. (2) Institutionalization of opportunities for the entry and advancement of mid-level professional women within the public, private, and civil society sectors.

Develop: (1) Alternative strategies to provide post-secondary education diplomas which acknowledge experience as credit worthy and flexible course offerings that are consistent with women's schedules. (2) Programs that clearly result in dissemination of information and opportunity beyond the direct beneficiaries. Ibid

279 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Afghan Women: Comprehensive Assessments Needed to Determine and Measure DOD, State, and USAID Progress. Diciembre 2014, p. 4. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-24-AR.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

280 Incluye a más de 20 donantes que se reúnen mensualmente. USAID. Request for Proposals (RFP) SOL-306-13-000033 PROMOTE Indefinite-Quantity Contract. 18 julio 2013, p. 35. Disponible

con los ministerios afganos de Defensa, Interior y de la Mujer, y participaban en diversas conferencias, simposios y seminarios.²⁸¹

En auditoría de Diciembre de 2014 el SIGAR²⁸² señalaba de nuevo que USAID no había podido presentar información sobre sus proyectos ni sobre los resultados de sus proyectos en cuanto a las mejoras en las vidas de las mujeres afganas.²⁸³

Una de las posibles causas de las deficiencias señaladas por el SIGAR podría ser el procedimiento por el que USAID otorga sus contratos. Algunos expertos han denunciado la colaboración estrecha de esta organización con varios contratistas habituales,²⁸⁴ que hacen propuestas a la Agencia y a quienes les son otorgados regularmente los contratos, así como el excesivo enfoque de la Agencia en el empoderamiento de las mujeres (enfoque típico de la política doméstica de EE.UU) en lugar de atender a otras necesidades más urgentes (agua potable, medicinas, salud, educación, acceso a la justicia). Este punto tiene relevancia porque USAID asignó en octubre de 2014 un contrato para Promover la Igualdad de Género en los Programas de Prioridad Nacional (PROMOTE),²⁸⁵ por un importe de 416 millones de dólares. Según USAID

en http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1871/PROMOTE_IQC_RFP.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

281 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Afghan Women: Comprehensive Assessments Needed to Determine and Measure DOD, State, and USAID Progress. Diciembre 2014, p. 10. *Op. Cit.*

282 Ibid

283 «In that report, we expressed concern over the agencies' inability to fully track and assess the impact of their efforts on the lives of Afghan women. For example, despite multiple requests, USAID could not provide the audit team a list of all the agency's projects, programs, and initiatives intended to support Afghan women, or how much the agency spent on each effort. USAID was also unable to provide data demonstrating a causal relationship or correlation between the agency's efforts to support Afghan women and improvements in Afghan women's lives.» Carta del SIGAR a USAID de 27 marzo 2015. Disponible en https://www.sigar.mil/pdf/special_projects/SIGAR-15-44-SP.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

284 VAN BUREN, Peter. Video disponible en <http://www.ronpaul.com/2015-04-17/program-to-empower-afghan-women-had-no-tangible-benefit/>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

285 El objetivo principal de PROMOTE era en el momento de su adjudicación: «to strengthen Afghanistan's development by boosting female participation in the economy, helping women gain business and management skills, supporting women's rights groups and increasing the number of women in decision making positions within the Afghan government.» USAID Press Release, USAID Awards Afghan Women's Empowerment Program, October 16, 2014. Disponible en <http://www.usaid.gov/afghanistan/news-information/press-releases/usaid-awards-afghan-women's-empowerment-program>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

USAID actualizó este objetivo en noviembre 2014: «Promote is a joint commitment by the U.S. and Afghan Governments that will work to empower 75,000 women between the ages of 18-30 and help ensure these women are included among a new generation of Afghan political, business,

se trata del mayor contrato de su historia en apoyo a las mujeres.²⁸⁶ El contrato se adjudicó precisamente a tres de las empresas habituales: Chemonics International, Development Alternatives, Inc., y Tetra Tech., en la modalidad de entrega indefinida/cantidad indefinida durante 5 años.

El SIGAR remite en marzo de 2015 una petición de información adicional a USAID²⁸⁷ sobre PROMOTE en la que se hace eco de las palabras de la *primera dama* de Afganistán, Rula Ghani, en el simposio de Oslo de 23 de noviembre de 2014, donde ésta expresó cierto escepticismo sobre este nuevo programa:

*«PROMOTE, el ambicioso programa a 5 años de USAID, propone adiestrar a mujeres jóvenes con estudios en los campos de defensa de derechos, liderazgo, administración pública y economía. Han anunciado un gran presupuesto para este propósito. El efecto inmediato en Kabul ha sido una oleada de ONG, de nueva creación o reconfiguradas con objeto de atraer algunos de estos fondos inesperados. Espero que no vayamos a caer de nuevo en el juego de contratar y subcontratar y en la rutina de cursillos y sesiones de adiestramiento que generen un montón de certificados de papel y poco más».*²⁸⁸

SIGAR expresa en su carta a USAID que el programa se ha adjudicado sin el suficiente planeamiento para su correcta implementación y supervisión y que «las mujeres afganas podrían quedar sin ningún beneficio tangible al acabar el programa».²⁸⁹ Se señala que PROMOTE, de acuerdo con su objetivo declarado, no parece dedicar atención a la sanidad, educación de las niñas, protección contra la violencia o acceso a la justicia de las mujeres afganas.

Varios problemas (no exclusivos de EE.UU), han reducido significativamente los resultados tangibles de las ayudas:

and civil society leaders. Promote aims to empower women to become leaders alongside their male counterparts, and ensure they have the skills, experience, knowledge, and networks to succeed.» USAID Fact Sheet. Promoting Gender Equity in National Priority Programs (Promote). [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1871/Promote_Fact_Sheet_-_Nov_2014_\(English\).pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1871/Promote_Fact_Sheet_-_Nov_2014_(English).pdf). Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

²⁸⁶ USAID dijo que era «the largest single investment USAID has ever made in its history in the future of women and girls anywhere in the world.» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 octubre 2013, p. 139. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2013-10-30qr.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

²⁸⁷ Carta del SIGAR a USAID de 27 marzo 2015. *Op. Cit.*

²⁸⁸ GHANI, Rula. Palabras durante el Simposio de Oslo sobre Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan, November 23, 2014. *Op. Cit.* Traducción del autor.

²⁸⁹ «I am concerned that some very basic programmatic issues remain unresolved and that the Afghan women engaged in the program may be left without any tangible benefit upon completion.» Carta del SIGAR a USAID de 27 marzo 2015. *Op. Cit.*

- (1) La utilización preferente de asesores occidentales con gastos administrativos y sueldos muy altos;²⁹⁰
- (2) La preferencia por contratistas de EE.UU sin adecuado control y supervisión de su ejecutoria y resultados;²⁹¹
- (3) La existencia de varios niveles de subcontratación;²⁹²
- (4) La corrupción institucionalizada que se quedaba con parte de los fondos;²⁹³
- (5) La *compra de seguridad* para que los proyectos y los convoyes no fueran atacados, que consumía una parte de la financiación, la cual acababa repartida entre funcionarios corruptos, milicias afganas e insurgentes²⁹⁴ y, finalmente,
- (6) La falta de supervisión en las contrataciones²⁹⁵ y en la verificación de que se alcanzaban los objetivos propuestos.

290 «donor countries spend a significant proportion of assistance on administrative costs and purchasing goods and services, as well as on highly paid foreign advisers.» Aid and Conflict in Afghanistan. Asia Report N°210. *International Crisis Group*. 4 agosto 2011, p. 14. Op. Cit.

291 «the bulk [of US aid] was awarded to American contractors. However, insecurity and the absence of robust mechanisms to ensure performance oversight and accountability often led to wastage and ineffectiveness.» Ibid, p. 7.

292 «Poor planning and oversight have affected projects' effectiveness and sustainability, with local authorities lacking the means to keep projects running, layers of subcontractors reducing the amounts that reach the ground and aid delivery further undermined by corruption in Kabul and bribes paid to insurgent groups to ensure security for development projects.» Ibid, p. 2.

293 «aid has largely failed to entrench effective and accountable government and the sustainable provision of basic services or achieve the broader policy objectives of internal and regional stability. Factors responsible for this failure include the unwillingness of the U.S. and its international allies to address the shortcomings of an overly centralised political system and the influx of billions of dollars in funds that have woven together corrupt officials with criminals, abusive commanders and insurgents.» Ibid, p. 1.

294 Todos se repartían los fondos para que los convoyes y proyectos no fueran atacados. Ibid.

295 En 2010, el general Petraeus ordenó comprar con mayor supervisión «If we spend large quantities of international contracting funds quickly and with insufficient oversight, it is likely that some of those funds will unintentionally fuel corruption, finance insurgent organizations, strengthen criminal patronage networks, and undermine our efforts in Afghanistan.» COMISAF's Counter-insurgency (COIN) Contracting Guidance, COMISAF/CDR USFOR-A, 8 septiembre 2010. Disponible en <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/PETRAEUSGUIDELINES.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

Una nueva auditoría del SIGAR²⁹⁶ (julio 2015) sobre la justicia en Afganistán incide de nuevo en algunos de estos mismos aspectos, y dictamina que los esfuerzos de EE.UU por mejorarla (más de 1 millardo de dólares gastado en más de 66 programas) han estado limitados por cuatro factores principales: (1) Las agencias de EE.UU han carecido de una estrategia integral; (2) No pueden controlar adecuadamente el dinero que se gastan; (3) No pueden medir adecuadamente sus resultados; y finalmente (4) la justicia en Afganistán es muy corrupta y el Gobierno afgano no parece especialmente interesado ni en acabar con la corrupción ni en sostener las mejoras logradas.

Una gran parte de los problemas tiene su origen en las decisiones de confiar la gobernabilidad de facto del país a los señores de la guerra de la Alianza del Norte. Este problema está sin solucionar en la fecha de la redacción de este documento, y el nuevo presidente Ghani, decidido a acabar con la corrupción y el clientelismo, se ve obligado a guardar difíciles equilibrios, ya que muchos de ellos, incluso en el año 2015, solo reconocen al jefe del Ejecutivo Abdullah Abdullah.²⁹⁷

Las lecciones a extraer de todo lo anterior para cualquier país que despliegue en futuras operaciones son:

Seguir las recomendaciones del SIGAR²⁹⁸ en cuanto a la exigencia de coherencia en todos los procesos y programas, de forma que cuenten con una estrategia integral bien

296 «U.S. efforts to develop the rule of law in Afghanistan have been impaired by four significant factors. First, U.S agencies lack a comprehensive rule of law strategy to help plan and guide their efforts. Second, DOD is unable to account for the total amount of funds it spent to support rule of law development. Third, DOD, DOJ, State, and USAID all have had problems measuring the performance of their respective rule of law programs. Fourth, U.S. efforts are undermined by significant challenges from pervasive corruption in Afghanistan's justice sector and the uncertainty regarding whether the Afghan government can or will sustain U.S. program activities and reforms.» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Rule of Law in Afghanistan: U.S. Agencies Lack a Strategy and Cannot Fully Determine the Effectiveness of Programs Costing More Than \$1 Billion. 1 julio 2015, p. 1. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-68-AR.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

297 El 6 de Julio 2015, fuerzas de EEUU destruyeron un depósito de armas en la provincia de Parwan. Pertenecían a un antiguo muyahidín: Jan Ahmad. Inmediatamente muchos ex-muyahidines acudieron a mostrar su solidaridad, entre ellos el Jefe del Ejecutivo Abdullah Abdullah, el 2º Vicejefe del Ejecutivo Mohammad Mohaqeq, el ministro de exteriores Salahudin Rabbani, el Gobernador de la provincia de Balkh Atta Mohammad Noor y varios ministros. Ahmad, que es el presidente del Consejo Local y fue el agente electoral de Abdullah Abdullah en Parwan, dijo a la BBC que tenía a su disposición 50 000 hombres y que no reconocía la autoridad del presidente Ghani, solo la de Abdullah. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-asia-33416501>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

298 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Lessons Learned from Oversight of the U.S. Agency for International Development's Efforts in Afghanistan. Testimony Before the Subcommittee on National Security Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives. 17 abril 2014. Disponible en <https://www.sigar.mil/pdf/testimony/SIGAR-14-46-TY.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

definida y alineada con las estrategias de los países donantes y del país donde tiene lugar la operación. Que se tenga en cuenta la capacidad del país que recibe la ayuda para operar y mantener los programas de reconstrucción. Que los programas de ayuda cuenten asimismo con un planeamiento más completo, previo a la adjudicación de los contratos, y que estos se ejecuten con una supervisión suficiente y con responsabilidad en todos los procesos, controlando los resultados parciales y finales en función del beneficio obtenido por los destinatarios de los esfuerzos, para lo cual hay que utilizar las métricas enfocadas a evaluar estos resultados. Finalmente, que se tengan en cuenta los riesgos inherentes a la reconstrucción en países destrozados por conflictos previos.

Perseguir desde un principio una completa unidad de acción en el teatro de operaciones a nivel de cada nación. Esta coordinación es aún más necesaria cuando, como en el caso afgano hay disfunciones tan graves en el Gobierno y en la Administración.

En general, los niveles superiores e intermedios de la comunidad internacional deben ser más consistentes en cuanto a los fines que persiguen y a las decisiones que toman sobre sus actuaciones, y sobre los recursos y los medios a emplear. Se debe considerar siempre y desde un principio el estado final deseado, como punto de partida de todos los planeamientos y decisiones posteriores (teniendo en cuenta las tres amenazas que sugiere Cordesman: el enemigo, el país anfitrión y nuestras propias limitaciones), así como el principio de realizar un análisis de género muy completo (con información de calidad y desglosada) en la fase inicial de todos los procesos de planeamiento.

EL GÉNERO EN LA FUERZA DE ASISTENCIA A LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN (ISAF)

Tras haber analizado el género en los niveles superiores y externos a la ISAF, se analizan a continuación las actividades y responsabilidades de esta fuerza, que eran, en primera prioridad, la seguridad colectiva frente a la amenaza insurgente y la puesta en pie del Ejército y la Policía afganas; y, en segunda prioridad, el apoyo a otros actores en materias de gobernanza y desarrollo.

La implementación de la R1325, integrando una perspectiva de género en operaciones, ha sido parte de su misión. Como todos los cuarteles generales de la OTAN, la ISAF debía aplicar la Directiva 40-1 de los Mandos Estratégicos (Bi Strategic Command Directive 40-1) de 8 agosto de 2012. La integración de una perspectiva de género en todos los niveles de la operación y la interacción con las mujeres locales podían ayudar a la ISAF a tener mejor información y entender mejor a la sociedad afgana, es decir el contexto operacional. Como se ha visto, el género juega un papel relevante en el contexto operacional.

La ISAF contaba con un Cuartel General (CG) superior (el CG de ISAF o ISAF HQ) al mando de la operación, y dos CG subordinados: la Misión de Adiestramiento de la OTAN (NATO Training Mission-Afghanistan, NTM-A) y el Mando Conjunto de ISAF (ISAF Joint Command, IJC). Además había un Elemento de Operaciones Especiales.

El Mando Conjunto de ISAF (IJC) actuaba conjuntamente con las Fuerzas Afganas (Afghan National Security Forces, ANSF, es decir el Ejército y la Policía) en operaciones con enfoque integral para neutralizar la insurgencia en determinadas áreas y en apoyo de una mejor gobernanza y desarrollo para proporcionar a la población un entorno seguro y una paz sostenible. Tenía bajo su mando a seis Mandos Regionales (Norte, Este, Sur, Suroeste, Oeste y Capital).

La Misión de Adiestramiento de la OTAN (NTM-A) era responsable, en colaboración con los Ministerios de Defensa e Interior afganos, de poner en marcha el Ejército y la Policía afganos, de su adiestramiento, equipamiento y despliegue. Una vez desplegados la responsabilidad pasaba a las ANSF supervisados por el Mando Conjunto de ISAF.

Integración del género. Análisis de género

En el año 2013, la Directiva 40-1 no era en general conocida por el personal de la ISAF,²⁹⁹ sin embargo había una cierta integración del género en ISAF, ya que su Plan de Operaciones contaba con un Anexo de Género, se habían también emitido varias órdenes parciales sobre diversos aspectos del género y se informaba ocasionalmente a la OTAN sobre la situación en materia de género.

Los productos de Inteligencia del CG de ISAF no integraban el género. El personal de Inteligencia de la ISAF carecía de herramientas para hacer análisis de género y el género no formaba parte de los *Requerimientos Prioritarios de Inteligencia*.³⁰⁰

El personal de Inteligencia sí que parecía entender las complejidades del contexto afgano, pero los usuarios de los productos de Inteligencia parecían trabajar con una *realidad simplificada* de una lucha entre dos partes.

299 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 44. Op. Cit.

300 Ibid, p. 42.

De una parte, el Gobierno afgano y la ISAF, y de otra, los insurgentes. Como resultado de esta construcción simplista, el género carecía de peso en el CG de la ISAF.³⁰¹

La reducción de la ISAF que estaba ya en marcha no facilitaba el cambio.

Sin embargo, algunos individuos en los CG de ISAF tomaron iniciativas concretas que en su conjunto suponían avances significativos en la integración de una perspectiva de género en la ISAF.³⁰²

Adiestramiento en género de las fuerzas desplegadas en ISAF

El requerimiento OTAN es que la preparación en materia de género se lleve a cabo en todos los niveles de la ISAF. La de los generales y jefes de unidad es especialmente relevante dada la importancia del liderazgo.

Sin embargo pocos en el CG de la ISAF y en el CG del Mando Conjunto de ISAF (IJC) habían recibido adiestramiento en género.³⁰³ Muchas naciones no lo proporcionaron, ni en los centros de enseñanza ni en la instrucción pre-despliegue. Ocasionalmente en la preparación cultural previa al despliegue, se habían dado nociones sobre el papel de las mujeres en Afganistán y sobre cómo comportarse con respecto a ellas.³⁰⁴ Durante las charlas impartidas a los que se incorporaban a los CG de la ISAF y del IJC, la asesora de género exponía en diez minutos la RI325. Los oficiales de la Misión de Adiestramiento de la OTAN (NTM-A), tampoco habían recibido esta instrucción, con la excepción de una sección que si lo había recibido on-line y previamente al despliegue.³⁰⁵ La situación era semejante en los Mandos regionales del IJC, aunque algunas iniciativas dentro del teatro intentaron compensar esta carencia.

Las asesoras de género de la ISAF e IJC daban una presentación sobre temas diversos de género cada dos semanas. Eran de unos diez minutos y la audiencia era el personal clave de los tres cuarteles generales de nivel superior de la ISAF y de los Mandos Regionales. Lo hacían durante la video-conferencia de las siete de la mañana y contribuían a aumentar el conocimiento de estos temas.³⁰⁶

301 Ibid, p. 42.

302 Ibid, p. 45.

303 Ibid, p. 37.

304 Ibid.

305 Ibid.

306 Observación directa del autor

El resultado era que en la ISAF había un conocimiento muy limitado sobre la R1325 y la Directiva 40-1 de los Mandos Estratégicos, así como sobre los conceptos básicos del género. En general se asociaba género con mujeres, se consideraba el género como una tarea a realizar, y la integración del género como interactuar con las mujeres.³⁰⁷

Asesores/asesoras de género³⁰⁸

Según la Directiva 40-1, las asesoras de género deben depender directamente del Jefe de cada cuartel general y ayudar a que todas las actividades de planeamiento, ejecución y evaluación en ese cuartel general integrasen una perspectiva de género. En especial deben apoyar la preparación de los análisis de género.

Deben también interactuar con los actores Internacionales y locales con responsabilidades en la implantación de la R1325 y en el género, para compartir información y coordinar acciones.³⁰⁹

Las asesoras de género de la ISAF jugaban un papel central y fundamental en los esfuerzos de la ISAF para la implementación de la R1325. Al no estar institucionalizado el género en la ISAF, su trabajo era en gran medida fruto de sus capacidades e iniciativas individuales. Participaban en reuniones de planeamiento, aunque su reducido personal les impedía participar en todas las actividades de planeamiento que tenían lugar en paralelo. Asesoraban a los mandos de mayor nivel del CG respectivo e interactuaban con otros actores.

Su eficacia dependía en gran medida de su propio impulso y de su capacidad, así como de la actitud de sus jefes, que era variable.³¹⁰ En este sentido la falta de

307 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 38.

308 Los asesores de género pueden ser hombres o mujeres. Las mujeres tienen más facilidad para interactuar con mujeres locales. En todo caso, en ISAF casi todos los asesores de género eran mujeres, por lo que aquí se utiliza la denominación asesoras, entendiendo que esta denominación incluye a los asesores varones.

309 El Anexo A de la Directiva 40-1 de los Mandos Estratégicos contiene una descripción más completa de sus funciones y responsabilidades. En todo caso la *Descripción del Puesto de Trabajo* de cada asesora de género debe estar adaptada al correspondiente cuartel general. Bi-Strategic Command Directive 40-1. 8 agosto 2012, Op. Cit.

310 Por ejemplo, el general Allen (jefe de la ISAF desde 18 julio 2011 hasta 10 febrero 2013) mostró desde el principio un gran interés por el género, apoyó a las Asesoras de Género y aportó su impulso personal para aumentar una perspectiva de género en el CG de ISAF. Otros Jefes de la ISAF y de los demás CG de ISAF no lo hicieron en esa medida. Observación personal del autor.

adiestramiento previo en género del personal de la ISAF y los relevos de este personal cada seis meses o un año³¹¹ tampoco ayudaban.

Otro problema era que, en general, no contaban con presupuesto ni con medios de transporte propios, aunque en ocasiones podían acceder a los medios de la oficina del Jefe de Estado Mayor.

La falta de seguridad limitaba asimismo las salidas del CG y dado que muchos actores locales preferían no acceder al CG de la ISAF, por razones asimismo de seguridad, su movilidad y en consecuencia su interacción con actores exteriores a la ISAF se veía muy reducida. Como consecuencia se volcaban en el trabajo interno del CG.³¹²

En abril de 2014, se nombró asesora de género de la ISAF por primera vez a una general de brigada, lo que aumentó su representatividad e influencia.³¹³

En el CG de la ISAF, el de mayor nivel del teatro, había una visión más completa del conflicto y por lo tanto del género. Sin embargo, el CG del Mando Conjunto (IJC) estaba muy centrado en las acciones de combate contra la insurgencia, en colaboración con las fuerzas afganas, y el margen para las cuestiones de género era menor y este estaba más centrado en aspectos tácticos y de seguridad (registros, inteligencia local).

Aunque los mandos regionales informaban de sus actividades de cooperación con las agencias de ayuda al desarrollo desplegadas en sus zonas respectivas (como USAID o AECID), el foco principal era la expansión y consolidación del territorio controlado por el Gobierno. Incluso las actividades de las agencias civiles se planeaban y ejecutaban en gran medida en función de esa dinámica.

A pesar de todas las dificultades, la integración del género en los CG de la ISAF ha ido mejorando lentamente.

La lección es que el empleo de asesoras/asesores de género es, en la actualidad, el principal instrumento para materializar la integración del género en operaciones, y que se ha revelado como una capacidad muy útil que hay que potenciar.³¹⁴ Con el

311 Algunos puestos clave ocupados por personal de EEUU eran ocupados durante más tiempo, llegando a 2 años o más. Observación personal del autor.

312 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p 35.

313 La general Croata Gordana Garasic, la primera mujer general del Ejército de Croacia.

314 En 2013 un 43% (12 naciones) de las 28 naciones de la OTAN informaron de que disponían de asesores de género, aunque solo el 18% (5 naciones) había desplegado alguno en operaciones. FIGUEROA, Cristina, et. al. UNSCR 1325 Reload Report. An Analysis of Annual National Reports to the NATO Committee on Gender Perspectives from 1999-2013: Policies, Recruitment, Retention & Operation. 1 junio 2015. *Op. Cit.*

limitado conocimiento sobre género del personal desplegado, está claro que resulta imprescindible seguir contando con ellas y ellos en las operaciones futuras.³¹⁵

Interacción con mujeres afganas. Las mujeres afganas como actores

Las asociaciones de mujeres estaban interesadas en la ISAF y en la seguridad que podía aportarles, sin embargo manifestaron³¹⁶ que la ISAF no las tenía en cuenta como actores relevantes y que apenas contactaba con ellas.³¹⁷ Estas asociaciones reclamaban ser consultadas sobre la seguridad de las zonas seleccionadas para ser parte de cada una de las fases del proceso de transición de la responsabilidad de la seguridad a las fuerzas afganas. También querían ser consultadas sobre el posterior proceso transformación, ya que en la Junta de Transición, que trataba asuntos importantes para la seguridad futura de Afganistán, no había ninguna mujer. Y asimismo reclamaban ser tenidas en cuenta en los procesos de decisión de los Ministerios de Defensa e Interior para colaborar en las soluciones al reclutamiento y retención de mujeres en las Fuerzas afganas.³¹⁸

Sin embargo la ISAF sí que propuso y consiguió que asociaciones de mujeres formaran parte de los Comités Locales para la Transparencia y Responsabilidad, que reciben las quejas sobre casos de corrupción en las Fuerzas afganas, lo que es hecho positivo desde la perspectiva del género.³¹⁹

La ISAF promovió un buen número de shuras³²⁰ o reuniones de mujeres afganas en muchos puntos de Afganistán. Algunas en Kabul, estuvieron bien enfocadas

315 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 48.

316 Ibid, p. 45.

317 Dos años antes, en 2011, este autor contactó y se entrevistó en Kabul con la directora de Afghan Women's Network. A la entrevista acudieron la asesora de género del CG de ISAF y la del Mando Conjunto de ISAF. Durante la entrevista la directora comentó que ISAF no contactaba con Afghan Women's Network desde hacía dos años.

318 Afghan Women Recommendations to NATO Summit 2014. Agosto 2014. Disponible en https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=776760039032140&substory_index=0&id=126675357373948. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

319 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 46.

320 Shura es el término usado por los que no son pastunes para denominar el concepto tradicional de asamblea. El término pastún es jirga

y contaron con la presencia del Jefe de la ISAF³²¹ o con la del Jefe en ISAF de la Fuerza Anticorrupción (ISAF Shafafiyat) junto con la Coalición de Mujeres contra la Corrupción y varios líderes religiosos³²²

Otras muchas fueron organizadas en el ámbito de los Mandos Regionales, normalmente por las asesoras de género, los Equipos de Interacción con Mujeres³²³ o los Equipos Provinciales de Reconstrucción. Sus finalidades eran múltiples. En general se trataba de facilitar el intercambio de información entre las participantes afganas y se contaba frecuentemente con la participación de mujeres de diversas instituciones como el respectivo Consejo Provincial o Departamento de la Mujer.³²⁴

Estas reuniones respondieron a iniciativas muy laudables y fueron útiles a nivel local, pero la interacción con mujeres, aun siendo beneficiosa, es solo una pequeña parte de una integración real del género en la operación.³²⁵ Aunque en algunos casos se les ha considerado como líderes relevantes, no se les ha tenido en cuenta para tomar las decisiones sobre la operación, lo que supone una oportunidad perdida.³²⁶

321 El 29 de Julio de 2012, tuvo lugar en el CG de la ISAF una Shura sobre Género, Corrupción y sus efectos en la Sociedad, donde se discutió la corrupción en las instituciones del estado y la urgente necesidad de reformar la justicia. Disponible en <http://www.rs.nato.int/article/news/isaf-vows-support-to-afghan-women-in-anti-corruption-fight.html>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

322 DYER, Tamarac. Afghan Women Coalition Against Corruption (AWCAC) hosts Shura with leading Kabul religious scholars, MPs, *ISAF's Shafafiyat*. 19 noviembre 2012. <http://www.rs.nato.int/article/news/awcac-hosts-shura-with-leading-kabul-religious-scholars-mps-isaf-s-shafafiyat.html>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

323 Se analizan en el apartado siguiente.

324 Resúmenes para la prensa de algunas de estas reuniones figuran aún en la web de la Operación Resolute Support, por ejemplo: <http://www.rs.nato.int/article/isaf-releases/female-provincial-council-members-take-first-trip-to-now-zad.html>; <http://www.rs.nato.int/article/news/women-s-shura-held-in-farah-city-in-support-of-women-s-rights.html>; <http://www.rs.nato.int/article/isaf-releases/afghan-women-shaping-future-security-bringing-brighter-potential-to-afghanistan.html>; <http://www.rs.nato.int/article/isaf-releases/women-s-shura-in-uruzgan-provides-medical-treatment-and-health-education.html>; <http://www.rs.nato.int/article/isaf-releases/engagements-advance-womens-issues-in-kunar.html>. Fecha de consultas 4 septiembre 2015.

325 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 44. Op.Cit.

326 Ibid, p. 46

Interacción con mujeres afganas. Nivel táctico. Equipos de interacción con mujeres

Los equipos de interacción con mujeres (Female Engagement Teams, FET)³²⁷ han supuesto una innovación y una experiencia peculiar y remarcable de la operación de la ISAF. Tras varios años de empleo se dispone de más información y perspectiva sobre esta experiencia.

Las agencias civiles habían estado trabajando en apoyo de las mujeres desde 2002 y muchas de ellas habían permanecido en Afganistán durante la guerra civil y el dominio talibán. La ISAF, por su parte, había mantenido algunos contactos con mujeres notables de Kabul y de las Provincias,³²⁸ pero no se había planteado establecer otros contactos con las mujeres de Afganistán.³²⁹ En 2009 tanto EE.UU como la ISAF adoptan los principios y el enfoque de la Contra-Insurgencia³³⁰ (COIN) que pretende ganar el apoyo de la población. Es a partir de ese momento cuando se abre camino la idea de interactuar con las mujeres afganas para contribuir a ganar el apoyo de la población al Gobierno afgano.³³¹ Los primeros FET preparados específicamente para

327 La doctrina oficial más completa sobre los *Female Engagement Teams* (FET) es probablemente la Guía de Comandante en Jefe a los Equipos de Interacción con Mujeres del Ejército de EEUU (versión 3, 2011). *Commander's Guide to Female Engagement Teams. Center for Army Lessons Learned. Handbook 11-38*. Septiembre 2011. Disponible en http://www.globalsecurity.org/military/library/report/call/call_11-38_v3.pdf y en <https://call2.army.mil/toc.aspx?document=6818&filename=/docs/doc6818/11-38.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

328 Algunos países, entre ellos España, desplegaron mujeres en sus Unidades de combate, pero EEUU y el Reino Unido no lo hicieron.

329 «Seen as an interim measure until Afghan security forces re-established themselves, ISAF initially failed to engage much of Afghan society and remained blind to its gendered nature almost a decade into its presence in country [...] Women's groups and gender issues in general were given a polite nod from time to time, but addressing them seriously would have meant entering human rights territory, which ISAF did not wish to do.» AZARBAIJANI-MOGHADDAM, Sippi. Seeking out their Afghan sisters. Female Engagement Teams in Afghanistan. *Chr. Michelsen Institute*. Marzo 2014, p. 1. Disponible en http://www.nato.int/issues/women_nato/2014/5096-seeking-out-their-afghan-sisters.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

330 La doctrina COIN en Afganistán fue definida por el general McChrystal en ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, agosto 2009. Disponible en http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015; y después por el general Petraeus en COMISAF's Counterinsurgency Guidance. 1 agosto 2010. Op. Cit.

331 Es interesante ver, más allá de las definiciones y las versiones oficiales, la percepción de una civil (que vivió la experiencia de los FET de cerca) sobre la implementación real de las operaciones COIN, en el sur de Afganistán: «The new COIN doctrine emphasised the importance of gaining the support of the civilian population, understood as rational actors who had to be convinced to choose the 'right side' in the war. The military saw Afghan society as a series of discrete groups occupying

esta misión se despliegan por los Marines en 2010, que terminan sus operaciones en 2012, aunque en otras zonas siguen hasta el otoño de 2014. Las Operaciones Especiales de EE.UU desplegaron sus Equipos de Apoyo Cultural en 2011.

La necesidad de mujeres soldado era múltiple. Por una parte hacía falta disponer de mujeres para efectuar los registros a mujeres en los puestos de control y en los raids en viviendas.³³²

Por otra, había que intentar llegar a las mujeres afganas, hablar con ellas, e intentar entender mejor los problemas de seguridad local, obtener información sobre la insurgencia e informar a las mujeres sobre temas de su interés y las actividades de la ISAF, así como sobre los servicios que prestaba el Gobierno, con objeto de aumentar el apoyo de la población al mismo.³³³

bounded spaces with little or no overlap. Crudely put, 'good' Afghans supported the Government of Afghanistan, while 'bad' Afghans supported the insurgency. The fence sitters and 'bad' Afghans were targeted by counter-insurgency efforts [...] ISAF's goal was to bring everyone firmly into the Afghan government camp [...] ISAF's goal was to bring everyone firmly into the Afghan government camp. The war would be won by a willing majority and not a disruptive minority, so the focus was on numbers to build a critical mass of Afghans who would support the government side.» AZARBAIJANI-MOGHADDAM, Sippi. Seeking out their Afghan sisters. Female Engagement Teams in Afghanistan. Chr. Michelsen Institute. Marzo 2014, p. 4. *Op. Cit.*

332 «The primary benefit of ISAF having military women available for the search function during raids on compounds, referred to as 'cordon and knock' operations, or at checkpoints, was the 'deescalating effect' that this was expected to produce. This meant reducing tension and minimising the discomfort and insult felt by Afghan families when private areas and women were searched. It would minimise possibilities for accusations from insurgents that foreign men were used to search women, thus dishonouring the family and community. Allegations that foreign men had been inside the private quarters of a house and had body-searched females inflamed notions of Afghaniyat and Pushtuniyat. (Afghaniyat and Pushtuniyat categorise all the various qualities which make an individual an Afghan or a Pushtun. These describe the various aspects of a person's behaviour which safeguard their honour). There was anecdotal evidence that videos captured on mobile phones of such searches were used by the insurgents for recruitment purposes.» *Ibid*, p. 7.

333 Las funciones de los FET en Afganistán, según la doctrina oficial de EEUU son: «Female Engagement Teams (FETs) are unit enablers designed to facilitate a comprehensive understanding of the Operational Environment, and they are employed by the Operational Environment owners and Provincial Reconstruction Teams to build enduring trust, confidence, and increased support of COIN and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan. FETs are intended to:

- Support the Brigade Combat Teams' and Provincial Reconstruction Teams' priorities, including, but not limited to, enable COIN operations and a comprehensive understanding of the Operational Environment.
- Build support and confidence of the female population for Government of the Islamic Republic of Afghanistan and more broadly build support and confidence of the Afghan population on issues of security, health care, education, justice, and economic opportunity to enable their families to live in a safe and secure environment.
- Provide an understanding of the different perspectives of women, which will provide a better

La ausencia de mujeres en las unidades de combate de EE.UU y del Reino Unido les llevó a preparar y desplegar equipos específicos de mujeres para esta misión.

La posibilidad de desplegar con los hombres supuso un estímulo y un reto para las mujeres que participaron en los FET del Sur de Afganistán. Con el respaldo del Jefe de la ISAF el modelo fue oficializado e implantado en otras regiones.

Estos equipos tuvieron varias denominaciones y entornos de actuación. Hubo FET en los Mandos Regionales Norte, Sur, Este y Oeste, cuya función era recabar información sobre la situación en la comunidad para informar el proceso de planeamiento. En las unidades de operaciones especiales se desplegaron

Equipos de Apoyo Cultural (Cultural Support Teams, CST) preparados para sus necesidades, que incluían los registros durante los raids³³⁴ en viviendas donde se presumía que podían ocultarse insurgentes.³³⁵ Las mujeres de los CST permitían que el registro no se convirtiera en un deshonor para la familia y la comunidad.

En el Mando Regional Norte había además Especialistas de Área Extranjeras que actuaban en coordinación con las áreas de Comunicación y de Operaciones Psicológicas y de Información. Se reunían con las mujeres relevantes de la zona y asesoraban al Jefe sobre asuntos culturales.³³⁶

Allí donde los FET (por ejemplo en los Mandos Regionales Norte y Oeste), normalmente en colaboración con el correspondiente Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT), se limitaron a relacionarse con las mujeres notables, como las del Departamento Provincial de la Mujer o las del Consejo Provincial, los FET pudieron establecer una relación amable, con intercambio de información, que resultó en el apoyo de la ISAF a actividades locales relacionadas con las mujeres e incluso a algún proyecto financiado por la PRT.

Sin embargo en las zonas correspondientes al nivel táctico del sur de Afganistán, donde operaban las unidades de combate en las que hasta entonces no se habían desplegado mujeres, los FET se utilizaron a un nivel inferior, interactuando directamente con familias afganas, por lo que se enfrentaron a numerosos problemas y barreras y sus

situational awareness of the Operational Environment. Commander's Guide to Female Engagement Teams. Center for Army Lessons Learned. Handbook 11-38. Septiembre 2011, p. 9. Op. Cit.

334 Fue en un *raid* con los *Rangers* de EEUU donde la Teniente Ashley (protagonista de un libro sobre los CST) murió por la explosión de un artefacto. LEMMON, Gayle Tzemach . *Ashley's War: The Untold Story of a Team of Women Soldiers on the Special Ops Battlefield*. HarperCollinsPublishers. April 21, 2015.

335 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p 37. Op. Cit.

336 Ibid.

resultados y su efectividad real como instrumento COIN son cuestionables.³³⁷ Los problemas fueron muchos,³³⁸ a continuación se analizan algunos de ellos.

Según Azarbaijani-Moghaddam³³⁹ (una civil que asesoró a tres jefes sucesivos de la Task Force Helmand, 2010-2012) los militares tenían muy poco conocimiento sobre el papel potencial y real de las mujeres afganas, e ignoraron décadas de conocimiento acumulado y de memoria institucional existente en la comunidad de agencias y ONG civiles sobre las mujeres afganas y sobre los programas de género. Azarbaijani-Moghaddam utiliza ejemplos reales para explicar que, al empezar desde un nivel muy bajo, los FET eran fácilmente manipulados por afganos con tres décadas de experiencia en recibir ayuda antes de la llegada de los FET.³⁴⁰

Esta misma autora se basa en múltiples ejemplos de las experiencias de los FET en la provincia de Helmand para afirmar que las premisas en las que se basaba el empleo de los FET como un instrumento COIN resultaron ser erróneas (al menos en la zona sur, pastún, de Afganistán):

- (1) Que los FET podían interactuar con e influir en las mujeres afganas;
- (2) Que la mujeres afganas tenían influencia en asuntos de interés para los militares y
- (3) Que podían proporcionar información útil para ISAF.³⁴¹

337 «For its relatively small size, the program has received an enormous amount of attention and praise. While the teams are frequently heralded as a success both in military circles and in the media, I contend that assertions that the FET program has been a success are problematic. The FET program has been promoted and defended as a critical element of population-centric counterinsurgency that separates the insurgency from the population on which it depends for support, but there has been no meaningful assessment from which one can make conclusions about the contribution of the teams as a COIN tool.» COLL, Anna C. Evaluating Female Engagement Team Effectiveness in Afghanistan. Wellesley College. Honors Thesis Collection. Noviembre 2012, p. 4. Disponible en <http://repository.wellesley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1068&context=thesiscollection>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

338 «The main challenges for FETs include: lack of female interpreters; lack of access to women; lack of leadership support, training, and coordination; lack of respect from male colleagues; lack of real influence; lack of understanding of gender and institutional memory on women and gender programming; overly ambitious programming and no clear goals; potentially damaging FET activities; lack of good assessments; not rooted in the military; and loss of FET skills.» ROHWERDER, Brigitte. Lessons from Female Engagement Teams. Helpdesk Research Report GSDRC, 14 enero 2015. p. 2. Disponible en <http://www.gsdr.org/docs/open/HDQ1186.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

339 AZARBAIJANI-MOGHADDAM, Sippi. Seeking out their Afghan sisters. Female Engagement Teams in Afghanistan. *Chr. Michelsen Institute*. Marzo 2014, p. 1-2. Op. Cit.

340 Ibid, p. 1.

341 Ibid, p. 22-46.

Las mujeres que formaron parte de los FET tuvieron la tarea más difícil, con las circunstancias en su contra. Se esforzaban en ser consideradas útiles por sus colegas varones, al tiempo que trataban de hacer que un concepto experimental, basado en premisas o hipótesis erróneas,³⁴² tuviera éxito en un entorno muy difícil,³⁴³ a veces sin intérpretes, enfrentándose a la resistencia creciente de los afganos a estas visitas,³⁴⁴ sabiendo que volverían a la base con las manos vacías, donde se tendrían que enfrentar al cinismo o a las expectativas irrealistas de sus colegas.³⁴⁵

En estas circunstancias, y ante la necesidad de mostrar a los jefes de la ISAF algún éxito, se acababa por hacer múltiples actividades no programadas³⁴⁶ y se magnificaban pequeños avances sin utilidad real.³⁴⁷

342 «Many of the effects which FETs were expected to achieve flow from these assumptions [that the teams could engage and influence Afghan women who are influential and can provide information that is useful to ISAF], in particular the belief that interactions with small groups of foreign military women would impel Afghan women to act in new and desired ways. The erroneous, problematic and misleading nature of these assumptions was frequently raised by me in discussions with some FET leaders, UK military Cultural Advisors and Influence Team members assigned to Task Force Helmand, as well as individuals in ISAF Joint Command in Kabul». Ibid, p. 26.

343 «In some cases it was widely known that members of Afghan forces or militias that partnered with the international Coalition Forces had been involved in extrajudicial killings, torture, sexual assault, paedophilia, human trafficking or other activities, and to which their foreign protectors turned a blind eye, or in the worst cases even protected them with superior fire power. The excuses used for such happenings were that (a) the individuals concerned were effective at killing the Taliban and were therefore useful allies, (b) no Afghan leader had a clean record and (c) the military were not 'tree huggers' and had to accept some brutal realities. US Special Forces and ISAF were also accused of being directly responsible for torture and wrongful killings. Since life does not exist in neat discrete spaces, and Afghan communities were aware of these transgressions, it can safely be assumed that they tarnished the identity of all international armed personnel, FETs included [...] It eventually became obvious that compound searches and vehicle checkpoint searches were not the best places to strike up friendships with women who were stressed, frightened and sometimes hostile [...] These instructions evidently assumed that [Afghan] women were insulated from the impact of the war on their doorstep: while women were becoming widows and losing sons as a result of ISAF activities, FETs could search women in compounds and checkpoints AND engage successfully with them, communicating while using force.». Ibid, p. 27

344 «FETs frequently spent time and money on wild goose chases. The amount of time and effort involved in simply 'reaching women' mostly exceeded benefits that were in any case often inflated. FET-related literature schizophrenically handled women as victims one minute, and empowered agents for change the next. Throughout the two-year period studied here, FETs were struggling to demonstrate success to cynical male colleagues while grappling with an experimental approach with ambiguous objectives. Claims about the positive impact of FET activities would not have stood up in a rigorous, unbiased evaluation, had one been undertaken.» Ibid, p. 46

345 Ibid, p.2.

346 Ibid, p. 13.

347 Ibid, p. 16.

El empleo de estos equipos al servicio y al ritmo de las operaciones militares resultaba incomprensible para las afganas e inconsistente con la pretensión de influir en las mujeres y a través de éstas en los hombres.³⁴⁸

A pesar de su discutible efectividad real como instrumento COIN, los FET han sido mostrados como ejemplo de los esfuerzos de los militares de la ISAF y de la OTAN en materia de género.³⁴⁹

Hay una necesidad genuina de contar con mujeres en la unidades de combate, que tendrían enorme utilidad para múltiples funciones, pero no como equipos aislados en un mundo de hombres, sino formando parte integral de estas unidades. Las mujeres deben formar parte en pie de igualdad de las unidades de combate en las operaciones que tienen lugar entre la población. Deben desplegar con su unidad y ser empleadas, como todos los demás, en función de sus capacidades, su preparación y de la naturaleza de cada una de las situaciones a afrontar.

Es asimismo clara la necesidad de que todos los hombres y mujeres de las unidades desplegadas entiendan mejor el contexto humano y de género para la interacción con la población, tanto con los hombres afganos como con las mujeres, y de que se actúe en total coordinación con todos los actores locales e internacionales que trabajan en el país y en cada zona respectiva. En caso de programar una interacción, esta debe especificar los objetivos a conseguir y los medios a emplear y actuar en coordinación con los demás actores, teniendo una visión realista del contexto, de las dificultades y de las limitaciones propias.

Las interacciones con la población, que deseen realmente avanzar en materia de género o de derechos humanos deben ser acometidas por especialistas que estén cualificados y tengan conocimiento del entorno. Estas interacciones requieren recursos y tiempo y son difícilmente conciliables con las necesidades operativas a corto plazo

348 «The way ISAF sporadically decided to interact with Afghan women when suitable and relegated them to their 'box' when their usefulness was over, or when other concerns required women's rights to be discarded, invited criticism for of unprincipled and unscrupulous behaviour. Afghan women did not automatically understand ISAF's goals in engaging them, nor did they prove to be an untapped and pliant critical mass of allies ready to rise up against the oppression of the Taliban. Afghan women probably assumed that ISAF, like other members of the international community, had finally decided to help them, whether through vaccinating babies, providing hand-outs and sewing machines, saving lucky individuals from violent marriages, funding their projects or, for some, fighting male oppression. ISAF, however, demonstrated lack of consistency, assuming on the one hand that women would rise up at the call from FETs because they wanted to remove the shackles of oppression, but simultaneously avoiding the discourse of rights. Moreover, the goal was never to give women a meaningful role in stabilization, peace-building and the counter-insurgency.» Ibid, p. 47

349 BELJAN, Robert. Afghanistan: Lessons Learned from an ISAF Perspective. *Small Wars Journal*. 30 mayo 2013. Disponible en <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/afghanistan-lessons-learned-from-an-isaf-perspective>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

de las unidades militares y con las soluciones de desplegar equipos de solo mujeres durante un tiempo limitado.³⁵⁰

La experiencia con los equipos de mujeres en Afganistán ha tenido, sin embargo, una consecuencia positiva no programada. En enero de 2013, el Departamento de Defensa de EE.UU levantó la prohibición de que las mujeres pudieran servir en las unidades de combate, mencionando que ya estaban sirviendo en las mismas (en la realidad del combate) en Afganistán.³⁵¹

Como parte de este cambio, las mujeres fueron admitidas por primera vez en abril de 2015 en la escuela de Rangers del Ejército en Fort Benning³⁵² y el 17 de agosto de 2015, dos de las nueve admitidas han superado el curso.³⁵³ El Reino Unido ha anunciado su intención de adoptar también esta decisión que está aún pendiente de un estudio sobre las pruebas físicas a aplicar.³⁵⁴ Es de esperar que, a pesar de toda la doctrina existente sobre los FET, en futuras operaciones las mujeres de las unidades de combate de EE.UU no sean desplegadas ocasionalmente en equipos aislados, sino como parte integral de estas unidades.

350 «The type of facilitation required to address gender and rights issues in any context requires the presence, expertise and facilitation of experienced and qualified individuals, both male and female. A feasible approach to gender mainstreaming in armed conflict requires commitment as well as competent gender advisors with sound technical and field experience. They should have access to financial and other resources and be able to implement approaches which are not just add-ons involving women. Application of such approaches requires military institutions to move away from putting gender in woman-only ghettos and accepting that changes in attitude and practice across the board are essential for a commitment to gender and meaningful engagement with women, not just when it is convenient for particular operations.» Ibid, p. 46-47

351 Departamento de Defensa de los EEUU. Defense Department Rescinds Direct Combat Exclusion Rule; Services to Expand Integration of Women into Previously Restricted Occupations and Units. *U.S. DoD News Release* No: 037-13. 24 enero 2013. Disponible en <http://archive.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=15784>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

352 TAN, Michelle. Female soldiers OKed for Ranger School in April. *ArmyTimes*. 15 enero 2015. Disponible en <http://www.armytimes.com/story/military/careers/2015/01/15/women-ranger-school-assessment/21708147/?from=global&sessionKey=&autologin=>. Fecha de consulta 5 septiembre 2015.

353 LEMMON, Gayle Tzemach. Meet the First Class of Women to Graduate From Army Ranger School. *Foreign Policy*. 17 agosto 2015. Disponible en http://foreignpolicy.com/2015/08/17/army-rangers-odierno-panetta/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=SitRepo818&utm_term=*Situation%20Report. Fecha de consulta 4 septiembre 2015

354 La decisión podría incluir también a los transexuales. WILKINGS, Tony. Should women and transgender soldiers have a combat role in the British Army?. *Defence on the realm*. 10 julio 2015. Disponible en <https://defenceoftherealm.wordpress.com/2015/07/10/should-women-and-transgender-soldiers-have-a-combat-role-in-british-army/>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

La Misión de Adiestramiento de la OTAN. El Ejército afgano

La *Misión de Adiestramiento de la OTAN* (NATO Training Mission-Afghanistan, NTM-A) se estableció en 2009,³⁵⁵ en el marco de la nueva política del presidente Obama para Afganistán y de la necesidad de acelerar la puesta en pie del Ejército y la Policía afgana.³⁵⁶ La NTM-A se creó a partir de una estructura de EE.UU, el *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A), que siguió existiendo en paralelo, de forma que ambas estructuras la NTM-A (OTAN) y el CSTC-A (EE. UU) estaban unidas en un mando unificado. Al finalizar la ISAF en 2014, la NTM-A se transformó en la sección de Preparación y Adiestramiento del Cuartel General de Resolute Support,³⁵⁷ mientras que el CSTC-A sigue existiendo como un mando componente de Resolute Support.

El espectacular crecimiento del Ejército y de la Policía afganos fue el resultado de un esfuerzo de NTM-A y de CSTC-A de proporciones colosales. Ellos proporcionaron asesores en los ministerios, y educadores, adiestradores e instructores en la Academias, Centros de Enseñanza y Centros de Adiestramiento afganos. Llegaron a establecer y apoyar 70 instalaciones de adiestramiento en 21 provincias. El ritmo de creación de unidades incluyendo a todo el personal, el material, un adiestramiento mínimo y los acuartelamientos fue extraordinario.

NTM-A tenía destacadas asesoras de género en los ministerios de Defensa e Interior para promover la implantación de la RI325 y aumentar en ellos la capacidad de integrar el género en sus políticas y decisiones.

Estas asesoras trabajaban con la respectiva Unidad de Integración de Género y Derechos Humanos de cada ministerio y con las academias de primer nivel situadas en Kabul,³⁵⁸ y contribuían significativamente a la integración de una perspectiva de

355 NATO Training Mission – Afghanistan (NTM-A). NATO HQ Brussels. Disponible en <http://www.nato.int/isaf/topics/factsheets/NTM-A-background.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

356 La puesta en pie de Ejército y Policía (equipos, instalaciones, adiestramiento e incluso salarios) suponía y aún supone unos gastos muy elevados. Para ese fin se había creado en 2007 el NATO's ANA Trust Fund (ANA, Afghan National Army) y el United Nations Development Program (UNDP) Law and Order Trust Fund for Afghanistan. Ibid.

357 Directrices de la ISAF para la Operación Resolute Support. Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.1. 1 Julio 2014, p. 66. Disponible en https://ronna.apan.org/SFAGuide/Documents/20140927_NIU_CJ7_TREX_SFA_guide_3.1.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

358 Estos centros eran: *Kabul Military Training Centre* (KMTC), *Police Training Academy* y *Afghan National Defence University*. LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p 36-40. *Op. Cit.*

género en esos ministerios. Además, las mujeres de la NTM-A que ejercían como profesoras o adiestradoras en los centros de enseñanza suponían un modelo a emular por las mujeres afganas.³⁵⁹

Reclutamiento en el Ejército afgano. La utilidad de las mujeres afganas en la Policía y Ejército ha sido comentada ya en varios apartados previos. Además de desarrollar muchas funciones mejor que los hombres, por el simple hecho de ser mujeres en un mundo muy segregado, pueden constituir un vehículo muy adecuado para avanzar en los derechos de las mujeres y en la igualdad en la sociedad afgana y aumentar la seguridad, la justicia y la estabilidad.

En 2011, NTM-A/CSTC-A publicaron un libro blanco titulado *Gender Integration: An Afghan Priority*.³⁶⁰ Este documento, basado en la Directiva 40-1 y la RI325, decía que uno de los objetivos de la ISAF era «capacitar al Gobierno de Afganistán para que continúe su estrategia de género sin el apoyo de la ISAF». NTM-A reafirmaba su compromiso de apoyar a los Ministerios de Interior y Defensa en sus esfuerzos por reclutar a mujeres en la Fuerzas afganas.

Desde el año 2009, los esfuerzos para reclutar mujeres en las Fuerzas Afganas han sido constantes, si bien los resultados han quedado siempre muy por debajo de los objetivos. En 2010 se fijaron unos objetivos quinquenales de reclutamiento de mujeres, a alcanzar por los dos ministerios en el año 2014, de un 10% para el Ejército y de 5.000 mujeres para la Policía.³⁶¹

El reclutamiento ha ido aumentando muy lentamente. En 2011 había unas 330 mujeres en el Ejército afgano, cifra que ha ido aumentando lentamente hasta las 730 del año 2015.³⁶² Es decir solo el 0,43% de un total de 170.000.³⁶³

359 Ibid, p 43, 45.

360 KEM, Jack D. et. al. *Gender Integration. An Afghan Priority. An NTM-A/CSTC-A White Paper*. 17 agosto 2011. Disponible en <https://info.publicintelligence.net/NTM-A-GenderIntegration.pdf>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

361 Órdenes Ministeriales del año 2010.

362 Departamento de Defensa de los EEUU. *Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress*. Junio 2015, p. 58. Disponible en http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/June_1225_Report_Final.pdf. Fecha de consulta 4 septiembre 2015. Otras fuentes dan cifras algo superiores, como la embajadora Schuurman's, Representante Especial de la OTAN para Mujer, Paz y Seguridad que, tras su visita a Kabul en abril de 2015, afirmó que había 869 mujeres en el Ejército. *Women key to peace and security in Afghanistan*. NATO Special Representative for Women, Peace and Security said in Kabul. NATO News. 22 abril 2015. El SIGAR ofrece ofrece un dato algo mayor: un total de 3338 mujeres para el Ejército y la Policía afganos. *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report*. 30 julio 2015, p 119.

363 Ibid, p. 57.

Los obstáculos para el reclutamiento en el Ejército siguen siendo las múltiples barreras culturales y la violencia a la que las mujeres deben enfrentarse. Entre ellos, la infraestructura inadecuada (aseos, habitaciones de trabajo), la actitud de los hombres en general y especialmente la de los compañeros que las someten a acoso y abusos sexuales raramente denunciados,³⁶⁴ puestos no acordes con su profesionalidad y adiestramiento de inferior calidad al de los hombres.³⁶⁵

A estas barreras hay que añadir, en el caso del Ejército, los problemas de seguridad, debido a la lucha contra la insurgencia. La reducción de estas barreras ha sido objeto de sucesivos planes, pero los resultados son muy escasos.

En 2014 el Ministerio de Defensa lanzó un nuevo plan de tres años para mejorar las instalaciones y aumentar el reclutamiento de mujeres.³⁶⁶ Las ideas del plan parecen útiles. Se les permitiría elegir el lugar de destino para que pudieran vivir con sus familias. Se les daría prioridad para ocupar 19 500 puestos en diversos organismos y unidades.³⁶⁷

Se facilitaría financiación (EE.UU 25 millones y la OTAN 10 millones de dólares).³⁶⁸ Este plan preveía que se reclutasen 485 mujeres cada año, pero en septiembre de 2014 se reclutaron solo 78 en lugar de las 245 previstas.³⁶⁹

El objetivo de alcanzar el 10% del personal del Ejército se mantiene pero se ha incluido en un plan de 10 años. Para facilitar este objetivo, se ha retirado la exigencia

364 «Harassment and sexual abuse offences within the ASI/ANSF [Afghan Security Institutions/ Afghan National Security Forces] are rarely brought forward for prosecution or disciplinary action. If complaints are reported, women in the ANSF are often persuaded to accept mitigation to settle the cases». Directrices de la ISAF para la Operación Resolute Support. Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.1. 1 Julio 2014, p. 39. *Op. Cit.*

365 «Barriers to recruiting women include a lack of proper facilities and programs to support women, including a lack of child care centers and programs; latrines and dormitories; adequate career paths for women; training that will provide women with skills equal to their male colleagues to accomplish their daily tasks as a police personnel; and education at all levels to address the change of the male attitudes and behavior towards women in the force.» Departamento de Defensa de los EEUU. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Octubre 2014, p. 66. Disponible en http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Oct2014_Report_Final.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

366 *Ibid*, p. 68.

367 «in the headquarters of Assistant Ministers, central departments of MoD and General Staff, in logistics, finance, communication, human resources, Air Force, legal, inspection, other admin positions and in the headquarters of training centers.» *Ibid*, p. 68.

368 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 abril 2015, p. 10. *Op. Cit.*

369 Departamento de Defensa de los EEUU. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Octubre 2014, p. 68. *Op. Cit.*

del equilibrio entre los diversos grupos étnicos de Afganistán, ya que el reclutamiento en la zona pastún es mucho más difícil.³⁷⁰

Las barreras culturales son usadas en ambos ministerios como una excusa para justificar el extraordinariamente lento progreso del reclutamiento.³⁷¹ Sin embargo las mujeres ya eran parte de las Fuerzas de Seguridad en los años ochenta. El principal obstáculo que entorpece el progreso es en realidad la falta de voluntad de los líderes afganos para implementar las políticas aprobadas.³⁷²

Para poder progresar más hace falta un apoyo mucho mayor de los líderes del Gobierno y de los ministerios. Allí donde ha habido apoyo puntual de algún jefe se han hecho progresos, pero hace falta mucho más apoyo.³⁷³

Ha habido una tradicional resistencia y falta de apoyo al reclutamiento de mujeres en los Ministerios de Defensa e Interior, pero el apoyo mostrado por el nuevo presidente Ghani y por los nuevos líderes de los Ministerios de Interior y Defensa podría suponer un cambio positivo de esta situación.³⁷⁴ La última asesora de género de la ISAF, la general croata Gordana Garasic, advirtió que subir estos números llevará tiempo, pero que podía hacerse.³⁷⁵

370 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 abril 2015, p. 106. *Op. Cit.*

371 Departamento de Defensa de los EEUU. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Octubre 2014, p. 66. *Op. Cit.*

372 Ibid.

373 SILKMAN, Holly (Col. US Army) durante una reunión en Kabul con militares afganas: «This is a men's issue as much as it is a women's issue [...] Afghan women who want to serve their country need to be supported by strong and courageous Afghan men who want to see them succeed, and who will challenge and encourage their male colleagues to be supportive, too.». CRAGG, Jennifer. Female ANSF officers participate in mentoring opportunity with U.S. counterparts. 13 agosto 2014. Disponible en <http://www.rs.nato.int/article/isaf-news/female-ansf-officers-participate-in-mentoring-opportunity-with-u.s.-counterparts.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

374 «While resistance to women in Afghan forces has long existed within the MOD and MOI, the President and the First Lady of Afghanistan and MOD and MOI leaders have expressed support for an expanded female presence in the ANSF». Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 abril 2015, p. 107. *Op. Cit.*

375 MICHAELS, Jim. Afghan women's gains in jeopardy as U.S. troops leave. 6 enero 2015. USA Today. Disponible en <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/01/06/afghanistan-kabul-police-women-/21197861/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

La Misión de Adiestramiento de la OTAN. La Policía afgana

En 2002, y en sintonía con la situación política general, la Policía afgana destacó inmediatamente como una fuerza coactiva y corrupta, con personal sin preparación y analfabeto.³⁷⁶ De 2002 a 2007 Alemania coordinó los esfuerzos de la comunidad internacional para el apoyo a la Policía Nacional Afgana (ANP). En 2007 este liderazgo se subsumió en la Misión de la Policía de la Unión Europea (EUPOL). A finales de 2007 EE.UU quiso acelerar los procesos de formación y adiestramiento de la Policía y su CSTC-A lanzó un programa de gran envergadura: El Programa Centrado en el Desarrollo de los Distritos (Focused District Development, FDD).³⁷⁷

El programa, muy bien planificado y ejecutado, extraía a todos los policías de un distrito a la vez, y los sustituía temporalmente por una fuerza de policía muy preparada, la Afghan National Civil Order Police. Los policías de ese distrito eran llevados a un centro y sometidos conjuntamente a un ciclo de preparación de ocho semanas, tras las cuales eran llevados de vuelta a su distrito, donde su actuación era supervisada por mentores durante dos meses.

La lección interesante que se extrajo de este programa es que tras el esfuerzo, la policía de cada uno de esos distritos, sí que estaba mejor preparada, pero el resultado en términos de seguridad individual para los vecinos fue que apenas se notó la diferencia. La razón fue la ausencia de reformas en la gobernanza y la justicia.³⁷⁸ Con los líderes facciosos ejerciendo su autoridad y poder, el gran esfuerzo de la reforma de la Policía quedó sin resultado apreciable.

Por otra parte, y debido a la ausencia del Ejército, que era aún muy reducido y poco capaz, la Policía afgana se encontró pronto enfrentada a los ataques de los insurgentes, especialmente a partir de 2006. Incluso en 2010 sus bajas eran aún muy superiores a las del Ejército.³⁷⁹

Durante los últimos años la Policía ha sido empleada casi exclusivamente en la lucha contra la insurgencia. El responsable en la ISAF de la supervisión de la actuación de la Policía era el Mando Conjunto de ISAF, entre cuyas prioridades estaba la actuación

³⁷⁶ BUCKLEY, Joanna. Building the Police through the FDD. Capítulo 12 del libro VAN BIJLERT, Martine; KOUVO, Sari. *Snapshots of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001–11)*. Afghanistan Analysts Network. 4 Julio 2012, p. 81. Op. Cit.

³⁷⁷ Ibid, p. 81-82.

³⁷⁸ Ibid, p. 88.

³⁷⁹ GIUSTOZZI, Antonio. The Afghan National Army. Capítulo 9 del libro VAN BIJLERT, Martine; KOUVO, Sari. *Snapshots of an Intervention. The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001–11)*. Afghanistan Analysts Network. 4 Julio 2012, p. 63. Op. Cit.

coordinada de la Policía y el Ejército afganos, pero no la colaboración de la Policía con la Justicia para la seguridad individual de los habitantes de cada localidad y mucho menos el acceso de las mujeres a la Justicia, o la seguridad individual de mujeres policías, juezas, fiscalas o abogadas. El Ejército debía ocuparse de la seguridad colectiva frente a los insurgentes y otras amenazas de tipo colectivo, pero la Policía se debía haber ocupado preferentemente de la seguridad individual de cada persona.³⁸⁰

Estos problemas de fondo no se han solucionado aún. El nuevo presidente Ghani se ha encontrado con ellos en su mesa. Por una parte las deficiencias en la gobernanza, con unos líderes facciosos que se niegan a ceder sus cuotas de poder, y por otra una insurgencia que ha intensificado sus ataques en 2015. La mejora de la Policía precisa de la solución de estos dos grandes problemas que atentan gravemente contra de seguridad colectiva e individual de los afganos.

La seguridad individual de la población, incluidas las mujeres, necesita una Policía que actúe profesionalmente y en estrecha colaboración con los órganos judiciales en el marco de una gobernanza no abusiva ni corrupta y del respeto a los derechos humanos de la población. Durante los últimos años la Policía se ha formado predominantemente por NTM-A/CSTC-A en la lucha contra la insurgencia, dejando en un segundo plano las cuestiones del hacer cumplir las leyes y su relación con la gobernanza.³⁸¹

En abril de 2015 un informe de Amnistía Internacional³⁸² denunciaba los abusos a los que se ven sometidas las defensoras de los derechos de las mujeres, tanto por los talibanes como por las autoridades locales. Según Amnistía Internacional, las leyes son adecuadas, pero hay un fallo sistémico del Gobierno afgano en darles protección. El

380 La Policía es el primer escalón de respuesta ante los problemas y disputas locales. Ellos deben transferir los casos de relevancia a la justicia, aunque a veces los transfieren a una shura local, a la que la policía asiste en representación de la Administración, aportando (idealmente) ciertas garantías y moderación.

381 «almost all police development efforts, including the establishment of operational policy, force structure, and standardized training and professionalization, were modeled on military rather than civilian police institutions [...] Within the security ministries, few coalition advisers even tried to discuss civilian law enforcement with their Afghan principals. That all detention operations would eventually have to shift to the Afghan criminal justice system was acknowledged but not allowed to influence subsequent planning [...] It is notable that the ISAF's reports to Congress, as well as other strategic assessments, make no mention of the ANP's enduring role as an essential component of government service [...] ISAF strategies for ANP development, and the assessment frameworks used to measure progress, do not address the relationship of the police to the government as a metric for operational success.» HUGHES, Michelle. *The Afghan National Police in 2015 and Beyond*. United States Institute for Peace. Mayo 2014, p. 2-3. *Op. Cit.*

382 Amnesty International, *Their lives on the line: Women human rights defenders under attack in Afghanistan*, 6 abril 2015, p. 8. Disponible en [https://www.amnesty.org/download/Documents/Submitted after 2015-05-11/TII 24 35/ASAI12792015ENGLISH.PDF](https://www.amnesty.org/download/Documents/Submitted%20after%202015-05-11/TII%2024%2035/ASAI12792015ENGLISH.PDF). Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

presidente Ghani ha reconocido que uno de sus problemas a la hora de hacer cumplir la ley, es que «el 90% de la Policía está dedicada a luchar contra los terroristas».³⁸³

Reclutamiento en la Policía afgana. La presencia de mujeres en la Policía es fundamental para la seguridad de las mujeres y para permitir su acceso a la justicia. Los policías hombres constituyen por sí mismos una enorme barrera para las mujeres afganas a la hora de pedir ayuda o justicia.

Las unidades de respuesta a la familia necesitan ciertamente un gran número mujeres policía,³⁸⁴ para que al menos en una comisaría de cada localidad las mujeres sean atendidas solo por mujeres policía.

Las mujeres policías experimentan los mismos problemas, abusos y las barreras que las mujeres militares.³⁸⁵ Una de las barreras específicas para el reclutamiento en la Policía ha sido la falta de prestigio de ésta, que en la percepción de los afganos ha mejorado ligeramente.

El Ejército es más valorado, quizá por estar ligado a una imagen de identidad nacional y de protección frente a amenazas externas, pero durante el año 2014, quizá por la profesionalidad mostrada durante las elecciones presidenciales, el prestigio de la Policía aumentó más.³⁸⁶

383 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 abril 2015, p. 157. *Op. Cit.*

384 El último dato disponible es que en mayo de 2013 había 184 URF en 33 provincias de Afganistán, con 354 policías asignados, solo 24 de ellos son mujeres. Dato ya presentado en el apartado de las URF de este documento.

385 Algunas de estas barreras son, según la ISAF: «1) Lack of commitment to fulfill strategies to recruit women, 2) Lack of female facilities like bathrooms, changing rooms, and child care centers, 3) Lack of uniforms, boots, and equipment that fit women, 4) Training women by the same standards as men are trained, 5) Jobs according to qualifications (policewomen are often observed in police stations making tea and cleaning instead of performing proper policing tasks), and 6) Promotions on equal terms as men; women are not promoted to decision-making positions and are kept serving longer in ranks than men.» Directrices de la ISAF para la Operación Resolute Support. Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.1. 1 Julio 2014, p. 39. *Op. Cit.*

386 WARREN, Zach et. al. AFGHANISTAN IN 2014. A Survey of the Afghan People. The Asia Foundation. 8 noviembre 2014, p. 41. *Op. Cit.*

En abril del año 2015 las mujeres policía eran más de 2100³⁸⁷ de un total de 155.000³⁸⁸, lo que supone un 1,4% del total. En julio de 2013 había 1.520 mujeres³⁸⁹ con lo que el aumento ha sido del 33% en menos de dos años. El nuevo objetivo a 10 años del Ministerio del interior ha pasado de 5000 mujeres a 15.700 (también un 10% del total).³⁹⁰ Para ello pretenden proporcionar sitios de trabajo seguros con instalaciones adecuadas para mujeres, de forma que puedan «atraer y retener a mujeres que hayan completado la educación secundaria».³⁹¹

Los esfuerzos por mejorar la profesionalidad de los policías han continuado. Así se han organizado muchos cursillos y seminarios sobre los procedimientos de investigación y de acusación de los agresores en la violencia contra las mujeres.³⁹²

El último ministro del Interior del Gobierno de Karzai, Mohammad Omar Daudzai, anterior jefe de su gabinete y persona muy próxima a Karzai, ha mostrado una actitud positiva hacia las mujeres en la Policía.³⁹³ Su mayor reto fue organizar la seguridad de las elecciones presidenciales, en la que las mujeres pudieron votar con gran libertad en casi todo Afganistán. Para ello y por falta de mujeres en la Policía, tuvo que contratar y adiestrar a un gran número de mujeres para efectuar los registros a la entrada de las mesas electorales de mujeres.³⁹⁴ Sin embargo tras dejar su puesto

387 Departamento de Defensa de los EEUU. Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress. Junio 2015, p. 86. *Op. Cit.* Otras fuentes dan cifras algo superiores, como la embajadora Schuurman's, Representante Especial de la OTAN para Mujer, Paz y Seguridad que, tras su visita a Kabul en abril de 2015, afirmó que había 2334 mujeres en el Ejército. Women key to peace and security in Afghanistan. NATO Special Representative for Women, Peace and Security said in Kabul. NATO News. 22 abril 2015. El SIGAR ofrece un dato algo mayor: un total de 3338 mujeres para el Ejército y la Policía afganos. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 julio 2015, p 119.

388 Ibid.

389 Departamento de Defensa de EEUU. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Julio 2013, p. 119. Disponible en http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Section_1230_Report_July_2013.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

390 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 abril 2015, p. 107. *Op. Cit.*

391 Ibid.

392 Ibid.

393 «Under the leadership of Minister Daudzai, the Afghan MoI showed significant support for women in the MoI and is taking steps to protect and empower female police and female MoI staff.» Departamento de Defensa de EEUU. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Octubre 2014, p. 69. *Op. Cit.*

394 «Progress in expanding the number of women in the MoI has slowed to some extent, by the MoI's wider focus on securing the election and on hiring and training enough female searchers by the presidential run-off elections.» Ibid.

reconoció que la situación de las mujeres en la Policía no era buena y admitió su fracaso en proporcionarles unas condiciones y un entorno mejores.³⁹⁵

A pesar de todas las ayudas, ha habido que esperar a septiembre de 2014 para ver completados los primeros vestuarios y aseos separados para mujeres policía, en la comisaría de un distrito, el Distrito nº 1 de Kabul.³⁹⁶ Este distrito de policía ha sido precisamente el primero en estar bajo el mando de una mujer, la coronel Jamila Bayaz.³⁹⁷

Fue asimismo Daudzai quien, octubre de 2014, ya bajo la presidencia de Ghani, dio carácter institucional a los Comités de Mujeres Policía, que ya venían funcionando en algunas provincias,³⁹⁸ y los extendió a las 34 provincias (y a los distritos cuando procediese) con el fin de que las mujeres policías pudieran «ayudarse a sí mismas».³⁹⁹ El Ministerio mostró su compromiso de «mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, empoderando a las mujeres en la Policía».⁴⁰⁰ En julio de 2015, 70 jefas de estos comités han elegido presidenta del Comité Central Nacional de Mujeres Policías a la directora del Departamento de Derechos Humanos y Asuntos de la Mujer y los niños, la general Hekmat, Shahi Rasooli.⁴⁰¹

395 Afghanistan Times News Report. Daudzai admits failure in curbing land mafia. Disponible en http://www.afghanistantimes.af/old/news_details.php?id=9258. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

396 CRAGG, Jennifer. Afghan, ISAF leaders discuss gender integration into ANSF. 21 septiembre 2014. *Página web de Resolute Support*. Disponible en <http://www.rs.nato.int/article/isaf-news/afghan-isaf-leaders-discuss-gender-integration-into-ansf.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

397 La coronel Bayaz, hoy general, ha sido la primera mujer jefe de la policía de un distrito. El distrito nº 1 de Kabul está en el centro comercial de Kabul, donde se encuentra el palacio presidencial y el banco central. Tenía a sus órdenes casi 300 hombres y 8 mujeres. Desde el 4 marzo 2015, la general Bayz, es la Oficial de Género del Cuartel General de la Policía en Kabul. Su padre fue oficial de policía y ella entró en la Policía justo antes de la invasión soviética, abandonando una prometedora carrera como ingeniero. Fue oficial de policía hasta la llegada de los talibán. Su nombramiento fue patrocinado por el entonces ministro del Interior Mohammad Omer Daudzai.

398 Kabul, Mazar-e-Sharif, Herat y Bamyan.

399 Lo que hacen estos comités es esencialmente: «Network (meeting, reporting, membership, leadership); Support (mentoring, outreach, victim protection) and Develop (training, research, award, public information).» Nota de Prensa del Ministerio del Interior sobre los *Police Women Councils*. Ministry of Interior of Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Interior Establishes Police Women Councils in All Provinces. 21 octubre 2014. Disponible en http://www.iawp.org/campaigns/Afghanistan/PresidentsUpdate_toMembers_November2014.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

400 Ibid.

401 Nota de Prensa de EUPOL. Afghan Female Police Councils elected a chairperson. Julio 2015. Disponible en <http://www.eupol-afg.eu/node/622>. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

El Ministerio del Interior va progresando en el reclutamiento mejor que el de Defensa, sin embargo las barreras aún son muchas y se espera que el nuevo ministro Mr. Noor-ul Haq Ulumi, un pastún, antiguo general de la época soviética, con formación en Rusia y en EE.UU,⁴⁰² dé un impulso mucho mayor al reclutamiento y a las políticas de género en su Ministerio.

ISAF. Conclusiones y lecciones

Con todas las limitaciones y problemas mencionados, la ISAF, siguiendo las directrices de la OTAN, ha materializado, en un contexto muy difícil, un progreso en materia de género que es digno de ser reconocido. Muchas mujeres y hombres de la ISAF, de NTM-A, del Mando Conjunto de ISAF y de los Mandos Regionales han trabajado con acierto en distintos aspectos del género, haciendo frente a grandes dificultades y barreras.

Según la evaluación de la aplicación de la R1325 en la Operaciones OTAN ordenada por el Consejo Atlántico,⁴⁰³ los factores que más han limitado un mayor progreso dentro de la ISAF han sido: (1) El bajo nivel de educación y adiestramiento en materia de género; (2) La limitada movilidad de las asesoras de género por razones de seguridad; (3) Los puestos de asesora/asesor de género que no se han cubierto; (4) La falta de herramientas para el análisis de género; (5) La dependencia de las capacidades y de la actitud personal de unos cuantos individuos, que cambiaban en cada rotación; (6) La necesidad de priorizar entre el género y otros asuntos importantes del conflicto; (7) La confusión entre el género y los asuntos de las mujeres y (8) Las actitudes personales dominantes entre los hombres de la ISAF.

De acuerdo con lo anterior, se pueden considerar las siguientes lecciones:

Las fuerzas que desplieguen en futuras operaciones deben ser conscientes del valor de integrar el género en la operación. Hay que *operacionalizar* el género, ya que tiene un enorme valor en el éxito de la operación.

402 «His career military was trained both in the United States and in the Soviet Union and he speaks fluent English and Russian. His Elder brother was one of the powerful generals in Najibullah's government and was assassinated under the Mujaheddin. Ulumi, as commander of Afghan government forces in Kabul, surrendered Kabul in April 1992 to advancing mujahideen forces.» Who's who in Afghanistan. *Afghan Biographies. Record 2105 of 3172*. Disponible en http://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=1295&task=view&total=3171&start=2104&Itemid=2. Fecha de consulta 4 septiembre 2015.

403 LACKENBAUER, Helene et. al. Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions. Full Report. *Swedish Defence Research Agency (FOI)*. 21 octubre de 2013, p. 47. *Op. Cit.*

Hay que proporcionar educación y adiestramiento en género a todo el personal que despliegue en una operación que tenga lugar *entre la gente*, o donde el *terreno humano* sea el *terreno decisivo*. Esta preparación debe incluir a los puestos clave y al personal de los cuarteles generales y debe ser diseñada específicamente para cada grupo.

Los jefes militares deben involucrarse personalmente, e incluir ideas clave y clarificadoras sobre el género en sus intervenciones, tanto en el ámbito de su cuartel general y de sus unidades subordinadas como en sus relaciones con las autoridades y organizaciones locales. Hay que huir tanto de evitar el tema como de afrontarlo con expectativas infundadas o desenfocadas.

El género está ligado a los objetivos de mayor nivel de la operación y a la actividad de los actores civiles, con los que hay que coordinar los análisis y las acciones. Es imprescindible una estrecha coordinación de los principales actores internacionales y locales en la consecución del éxito en la operación y en materia de género. Se trata de lograr la mayor unidad de acción. Asimismo, los jefes militares en el teatro deben contar con el apoyo de sus líderes nacionales y de la OTAN.

Hay que mantener y potenciar el papel de los asesores/asesoras de género, facilitando su interacción con otros actores y la existencia de una red de verdaderos expertos en género. También hay que insistir en que los puestos no queden vacantes y que estén cubiertos con personal muy preparado, para lo que es imprescindible que los países de la OTAN dispongan de especialistas en género.

Los análisis de Inteligencia deben incluir siempre un análisis de género, teniendo en cuenta las diferentes necesidades, experiencias y preocupaciones de los hombres y mujeres en la zona de actuación. Los procesos de planeamiento, ejecución y evaluación de los resultados deben integrar todos ellos el género y tener en cuenta cómo nuestras actividades y operaciones pueden tener diferente impacto en los hombres, mujeres, niños y niñas.⁴⁰⁴

Todos los miembros de la fuerza desplegada en un teatro deben tener estas diferentes necesidades y preocupaciones en su mente, no solo los núcleos principales de planeamiento y operaciones.

El género, incluyendo su relación con las luchas internas por el poder de los distintos actores del país donde se despliega, debe ser parte habitual de los informes dentro y fuera del teatro.

404 Las Directrices de la ISAF para la Operación Resolute Support disponen que se establezca un puesto de *Punto Focal para el Género* (aunque con *doble gorra*) en cada *función esencial* del Estado Mayor, dentro de su respectiva cadena de mando pero con enlace funcional con la asesora de género. Además define objetivos específicos de género para cada una de esas funciones esenciales. Directrices de la ISAF para la Operación Resolute Support. Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.1. 1 Julio 2014, p. 39-40. *Op. Cit.*

En todos los niveles de la operación, se debe interactuar con las mujeres locales que por su posición relevante en la Administración y en las organizaciones civiles y de mujeres puedan ser idóneas para participar de forma activa en discusiones y análisis. Se les debe invitar a reuniones donde se analice la situación y los problemas existentes y tomar en consideración sus sugerencias y sus preocupaciones, para asegurar que también ellas, y no solo los hombres, son escuchadas.

La fuerza desplegada en una futura operación (así como las organizaciones civiles internacionales) debe adoptar la firme política de exigir que, entre los actores o representantes locales que asistan a una reunión con dicha fuerza (u organización civil), haya siempre mujeres.⁴⁰⁵

Cuando las operaciones tienen lugar *entre la población*, nuestras fuerzas deben estar más equilibradas en cuanto a la presencia de mujeres, cuyo número debe en general aumentar significativamente, y cuya proporción con respecto a los hombres debe ser objeto de análisis previo al despliegue y debe adaptarse a las características del lugar de actuación y a las necesidades de la operación en cada zona. La ausencia de mujeres en las unidades de combate y de operaciones especiales de algunos países, como EE.UU y el Reino Unido, así como la reducida presencia de mujeres en las unidades de otros países, constituye una grave limitación para las operaciones de Contra-Insurgencia o *entre la población*.

Los FET han constituido ciertamente una experiencia pionera que ha abierto los ojos a esta realidad. Ha sido la necesidad de articular una respuesta casi inmediata para Afganistán, a pesar de las barreras para las mujeres en las unidades de combate y de operaciones especiales de EE.UU y el Reino Unido, lo que llevó a la constitución de los equipos de mujeres (o mixtos) en escenarios hasta ahora exclusivos de los hombres. Su despliegue obedeció a un imperativo de la doctrina de las Operaciones Contra-Insurgencia (COIN), y como tal instrumento COIN sus resultados han sido, a la luz de la experiencia, muy limitados.

Este fracaso como instrumento COIN debe atribuirse a errores en las premisas o hipótesis en que se fundamentaba su actividad, resultado de un conocimiento insuficiente de la realidad de las familias pastunes y de sus costumbres. Su valor como instrumento para introducir una perspectiva de género en las comunidades pastunes ha sido asimismo casi nulo debido a las fuertes limitaciones impuestas por la realidad de la naturaleza de las operaciones COIN en Afganistán, que buscaban el apoyo de la población al Gobierno legítimo, cuando el Gobierno y la Administración de Karzai estaban muy deslegitimados a los ojos de la población y cuando en paralelo se debían llevar a cabo operaciones de combate contra una insurgencia que vivía entre la población.

405 En algunas ocasiones puede resultar circunstancialmente imposible, pero la política debe ser clara y conocida por las autoridades locales.

En tanto no se consiga disponer de mujeres suficientes integradas en las unidades que deban desplegar en las operaciones futuras, hay que mitigar esta ausencia con opciones ad hoc como la de incluir mujeres en los equipos o patrullas. Estas mujeres eran imprescindibles en Afganistán para simplemente no destruir el honor de una mujer, de una familia o de una comunidad con acciones invasivas de su intimidad.

En caso que querer llevar a cabo actuaciones más complejas en las interacciones con mujeres, hay que requerir mejor información del contexto, hay que coordinar con todos los actores y activistas de las mujeres y del género que tengan larga experiencia en las comunidades donde tengan lugar las operaciones y hay que limitar las expectativas y definir objetivos realistas que tengan en cuenta todos los factores, incluidas las limitaciones propias.

Las acciones que benefician solo a las mujeres provocan rechazo inmediato. Hay que plantear siempre las actividades como de ayuda o asistencia para todos, también para las mujeres. Se recuerda que ningún cambio es sostenible si no es aceptado como propio por todos, en primer lugar por los hombres.

Contemplar el papel fundamental e integral de la Policía/justicia/gobernanza en la defensa de los derechos individuales, incluidos los de las mujeres. Los esfuerzos que descuiden uno de estos pilares serán estériles. La formación, adiestramiento y empleo de la Policía debe estar integrada con las políticas y con las actuaciones en la justicia y la gobernanza. La presencia de mujeres en la Policía y en el Ejército y la integración del género en ambos ministerios son fundamental para la seguridad de la población y la estabilidad del país.

PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LA MUJER AFGANA Y LAS CONCEPCIONES DE GÉNERO EN ESTE PAÍS

Situación en 2015. Afganistán

Afganistán cerró los trece años de gobierno de Karzai el 29 de septiembre de 2014, solo tres meses antes la finalización la operación de la ISAF, aunque el expresidente sigue manteniendo una intensa actividad política,⁴⁰⁶ con posiciones críticas hacia el nuevo

406 RASMUSSEN, Sune Engel. Hamid Karzai seen as increasing threat to Afghanistan's political stability. *The Guardian*. 12 julio 2015. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/12/hamid-karzai-seen-as-increasing-threat-to-afghanistans-political-stability>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

gobierno.⁴⁰⁷ Su herencia ha sido un país que sufre una corrupción endémica, cuyas instituciones apenas funcionan, con una tesorería sin recursos, que no puede pagar los sueldos de sus funcionarios, y unas relaciones frágiles con sus aliados occidentales.⁴⁰⁸ Simultáneamente, la ayuda internacional ha disminuido sustancialmente,⁴⁰⁹ y el enorme impulso proporcionado a la economía afgana por los recursos y el empleo generados por la presencia de la ISAF casi ha desaparecido.⁴¹⁰

El Gobierno de Unidad Nacional (GUN) del presidente Ghani y del jefe del ejecutivo Abdullah, ha despertado nuevas expectativas, pero los problemas y amenazas a los que se enfrenta son los que dejó sin resolver el gobierno anterior, agravados por la disminución de la seguridad y de la financiación que la presencia de la ISAF aportaba.

Ghani ha iniciado una serie de nuevas políticas y actuaciones que pretenden abordar y solucionar las causas profundas de estos problemas.

La primera de estas políticas es intentar que Afganistán sea un país autosuficiente,⁴¹¹ que no dependa de la ayuda exterior. Para ello⁴¹² ha dado pasos decididos para «erradicar el cáncer de la corrupción»⁴¹³ y acabar con la impunidad, para ganarse la confianza

407 RAGHAVAN, Sudarsan. Afghanistan's Karzai gave up the presidency, but not the power. *The Washington Post. Asia & Pacific*. 18 julio 2015. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghanistans-karzai-gave-up-the-presidency-but-not-the-power/2015/07/17/cd81f102-270e-11e5-b621-b55e495e9b78_story.html. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

408 AHMADZAI, Aziz Amin; WAHAJ Ziauddin. Ghani's Slow but Promising Start. Afghanistan's new government is making headway in repairing damage caused by over a decade of war, corruption, and empty coffers. *Foreign Policy*. 1 junio 2015. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/06/01/ghanis-slow-but-promising-start/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

409 Con consecuencias negativas en muchos campos. Por ejemplo en la educación, la falta de recursos financieros está haciendo disminuir rápidamente el número de profesores, su salario y el respeto de la sociedad a su profesión. SUROUSH, Qayoom; ROEHRS Christine. Too Few, Badly Paid And Unmotivated: The teacher crisis and the quality of education in Afghanistan. Afghanistan Analysts Network. 22 agosto 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/too-few-badly-paid-and-unmotivated-the-teacher-crisis-and-the-quality-of-education-in-afghanistan-2/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

410 JAWAB, Hazar. Afghanistan after the burst of economic bubble. *Pajwok Afghan News*. 12 agosto 2015. Disponible en <http://www.pajhwok.com/en/2015/08/12/afghanistan-after-burst-economic-bubble>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

411 República islámica de Afganistán. *Realizing Self-Reliance Commitments to Reforms and Renewed Partnership*. Conferencia de Londres sobre Afganistán, diciembre 2014. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/d-af/dv/realizing-self-reliance/realizing-self-reliance.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

412 Palabras del presidente Ghani al Congreso y Senado de EEUU en sesión conjunta. 25 marzo 2015. Disponible en http://www.rs.nato.int/index2.php?option=com_content&task=view&id=14593&pop=1&page=0&Itemid=262&lang=. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

413 En su segundo día como presidente, Ghani ordenó investigar el desfalco del Banco de Kabul

de los afganos y para, finalmente, poder «restaurar las bases fiscales de las finanzas públicas».⁴¹⁴

Hughes afirma⁴¹⁵ que, incluso teniendo la voluntad política, el Gobierno afgano carece de la competencia técnica para luchar contra la corrupción. Ella, que estuvo en NTM-A apoyando al sector de la justicia, reconoce que las capacidades que ahora se necesitan no figuraban entre los componentes relevantes de los programas de desarrollo de la justicia o de la Policía, ni siquiera cuando la asistencia internacional alcanzó su punto máximo.

Hughes añade que el Gobierno no puede tener legitimidad, ni crecimiento económico, ni pagarse su seguridad si no reduce antes la corrupción. Seguramente por ello, Ghani ha creado una Junta Nacional de Adquisiciones, que él mismo preside, y que cada sábado revisa todos y cada uno de los contratos del Estado.⁴¹⁶

En sus primeros meses ha revisado cientos de contratos, se han cancelado aquellos en los que se detectó fraude y se han ahorrado 150 millones de dólares.⁴¹⁷ Los antiguos señores de la guerra le acusan de microgestión y de exceso de centralización.⁴¹⁸

Para poder prescindir de la asistencia extranjera, Afganistán precisa una economía que funcione y que pague sus impuestos, pero tras el redespiegue de la ISAF, la

(840 millones de dólares) y está recuperando este dinero [según el Fiscal General, en agosto de 2015 se han recuperado más de 440 millones], y revisó personalmente los balances de los bancos, que fueron reestructurados. Asimismo Ghani, a partir de una denuncia del SIGAR, canceló un contrato de combustible por valor de 1 millardo de dólares y cesó a 17 altos cargos del Ministerio de Defensa. Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/transcript-of-president-ghanis-interview-with-a-delegation-of-western-journalists-and-media-opinion-leaders>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

414 Palabras del presidente Ghani al Congreso y Senado de EEUU en sesión conjunta. 25 marzo 2015. *Op. Cit.*

415 HUGHES, Michelle. *Corruption in Afghanistan – Does the Ghani Government Have a Chance?*. Disponible en su blog <http://ruleoflady.blogspot.com.es/2014/12/corruption-in-afghanistan-does-ghani.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

416 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

417 ADEEL, Mirwais. Ghani: Over \$150 million saved from the Government Treasury. Khaama Press. 7 junio 2015. Disponible en <http://www.khaama.com/ghani-over-150-million-saved-from-the-government-treasury-9469>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

418 RUTTIG, Thomas. The Start into the Better Governance Marathon: Ghani's first days. *Afghanistan Analysts Network*. 11 octubre 2014. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/the-start-into-the-better-governance-marathon-ghanis-first-days/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

economía afgana está al borde del colapso.⁴¹⁹ Ghani⁴²⁰ pretende utilizar la ubicación geográfica de Afganistán, en el centro de Asia, para facilitar la integración económica y el comercio en el continente. Ambiciona hacer pantanos para aprovechar para su agricultura el agua que llueve sobre sus montañas, y para evitar las inundaciones y la desertización (ahora se aprovecha tan solo un 10%). Pretende promover el comercio y la industria minera, atraer inversiones, lograr el crecimiento económico y «revertir décadas de mala gestión», «proporcionando empleo a los jóvenes» para ayudar a «cuadrar los presupuestos y lanzar el círculo virtuoso» de la economía.⁴²¹

Pero, según Byrd,⁴²² la clave para la mejora de la economía afgana es aumentar la seguridad e inducir a los afganos a que reinviertan las grandes fortunas que se han llevado a otros países.

Ghani y Abdullah están teniendo además problemas de orden interno, ya que el presidente ha pretendido que las estructuras de gobierno sean dirigidas por «profesionales preparados sin una afiliación clara con las redes de clientelismo político, que finalmente trabajen y no se ocupen solamente de intrigar».⁴²³

Las decisiones sobre estos nombramientos han requerido difíciles equilibrios y han consumido tiempo y dedicación del ejecutivo,⁴²⁴ debido a que los antiguos señores de la guerra, muchos de los cuales apoyaron a Ghani o a Abdullah durante las campañas electorales para las elecciones presidenciales de 2014, esperaban ver premiada su

419 JOYA, Omar. Afghanistan Economic Update. *The World Bank*. Abril 2015. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2015/05/15/090224bo82e8582d/2_0/Rendered/PDF/Afghanistanoeconomicupdate.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

420 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

421 Palabras del presidente Ghani al Congreso y Senado de EEUU en sesión conjunta. 25 marzo 2015. *Op. Cit.*

422 BYRD, William. To Help Afghanistan Survive, Narrow the Focus. *United States Institute of Peace*. 19 junio 2015. Disponible en <http://www.usip.org/publications/2015/06/19/help-afghanistan-survive-narrow-the-focus>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

423 RUTTIG, Thomas. The Start into the Better Governance Marathon: Ghani's first days. *Afghanistan Analysts Network*. 11 octubre 2014. *Op. Cit.*

424 Ha habido un gran retraso en el nombramiento de los ministros. De los 25 ministros del gobierno, los primeros 7 fueron ratificados por el Parlamento el 28 de enero de 2015 (4 meses después de la toma de posesión de Ghani) y otros 16 fueron ratificados el 17 de abril de 2015. En septiembre de 2015, el ministro de defensa Stanekzai (rechazado por el Parlamento) sigue al frente del Ministerio como interino. El retraso es aún mayor con los gobernadores de las provincias, tras nueve meses solo se han nombrado nuevos gobernadores para la mitad de las provincias. CLARK, Kate. Afghanistan (almost) has a cabinet: MPs confirm all candidate ministers. *Afghanistan Analysts Network*. 18 abril 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-almost-has-a-cabinet-mps-confirm-all-candidate-ministers/?format=pdf> Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

fidelidad con nombramientos para ellos o para sus partidarios.⁴²⁵ Esta situación de aparente inacción debido a disputas internas, combinada con la campaña más intensa de los insurgentes en los últimos años ha dañado la reputación del gobierno creando la impresión de que es débil. Karzai y los antiguos señores de la guerra están exagerando esta debilidad por su propio interés. Sin embargo, estos deben darse cuenta de que las enormes cantidades de dinero, que entraban en Afganistán en el pasado y que permitían que el país funcionase a pesar de sus saqueos y de su ineficacia como gobierno, ya no volverán. O funciona el país o se hunde; si el Gobierno cae, se impondrán los talibanes.⁴²⁶

Con ser graves estos problemas, la amenaza más acuciante en 2015 es la intensa campaña de la insurgencia. Se trata de la mayor ofensiva de los talibanes y la más violenta hasta ahora,⁴²⁷ que está teniendo lugar por primera vez simultáneamente en todo el país.⁴²⁸ Esta amenaza se ha intensificado y aumentado significativamente en 2015 por tres factores:⁴²⁹ (1) Están volcados en un esfuerzo máximo que intenta derrotar al GUN en su primer año;⁴³⁰ (2) Las operaciones de Pakistán contra los terroristas en Waziristan han desplazado hacia el oeste a miles de terroristas que han huido de Pakistán y se han reubicado en Afganistán, especialmente en el norte, donde están ahora activos y (3) Según Ghani, hay una ecología del terror, en la que se desdibujan

425 RUTTIG, Thomas. The Unity Government's First Six Months: Where is the governance? *Afghanistan Analysts Network*. 26 marzo 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/the-unity-governments-first-six-months-where-is-the-governance/?format=pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

426 SCOTT, Smith. To Help Afghanistan Survive, Narrow the Focus. *United States Institute of Peace*. 19 junio 2015. *Op. Cit.*

427 Las bajas de la Policía y el Ejército son más de un 65% superiores a las de 2014. BYRD, William. To Help Afghanistan Survive, Narrow the Focus. *United States Institute of Peace*. 19 junio 2015. *Op. Cit.* RASHID, Ahmed, entrevistado por AMIRI, Sharif. MoD Says Taliban Offensives Part of Peace Talk Strategy, Praise Public Opposition. *TOLONews*. 18 mayo 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/19589-mod-says-taliban-offensives-part-of-peace-talk-strategy-praise-public-opposition>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

428 RASHID, Ahmed. Rashid Speaks Out Over Cross-Border Issues. *TOLONews*. 18 mayo 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/19583-rashid-speaks-out-over-cross-border-issues>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

429 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

430 Amrullah Saleh afirma que siguen los dictados del Servicio de Inteligencia Militar de Pakistán (ISI). «Pakistan has increased its support for the Taliban. Given the timetable for foreign troops' withdrawal, and the caveats under which they operate, Pakistanis believe that the finish line is near; therefore, they feel like they shouldn't restrain from increasing their destabilization efforts in Afghanistan. They, the Pakistani intelligence and army personnel, are now staging their attacks with unprecedented boldness.» MASOUD, Fahim. Afghanistan's Future: Interview with Amrullah Saleh. 26 agosto 2015. *Op. Cit.*

las fronteras nacionales y que, como un virus, muta constantemente, reforzando su acción a medida que un Estado se debilita y beneficiándose de la falta de coordinación regional. Esta dinámica ha llevado a la creciente presencia y actividad del Daesh en Afganistán.

Por otra parte, y para ayudar allí donde las fuerzas afganas no han bastado para contener los ataques de los talibanes, se han formado, sobre todo en el norte y noreste, algunas milicias armadas, lo que, a pesar de sus riesgos,⁴³¹ ha contado con el visto bueno de los Ministerios de Interior⁴³² y de Defensa.⁴³³ UNAMA⁴³⁴ ha llamado la atención sobre un alarmante aumento de la criminalidad⁴³⁵ y de la impunidad de estas milicias, conocidas como grupos progubernamentales, que están patrocinadas por hombres poderosos en la Administración, lo que, en la práctica, las hace intocables. Kate Clark⁴³⁶ estima que el gobierno lamentará haber permitido la actuación de estas milicias, que cuentan con una historia de abusos a la población, que en 2008 ayudó a la expansión de la insurgencia.⁴³⁷

Consciente de la necesidad y urgencia de un proceso de paz, Ghani ha dado un giro de 180 grados a la política de Karzai con respecto a Pakistán.⁴³⁸ Su estrategia

431 MUNOZ, Carlo. Military leaders worry about Afghan militias. *Stars and Stripes*. 8 agosto 2015. Disponible en <http://www.stripes.com/news/military-leaders-worry-about-afghan-militias-1.362114>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

432 Ibid.

433 AMIRI, Sharif. MoD Says Taliban Offensives Part of Peace Talk Strategy, Praise Public Opposition. *TOLOnews*. 18 mayo 2015. *Op. Cit.*

434 Misión de la ONU en Afganistán. Afghanistan. Midyear Report 2015. Protection of Civilians in Armed Conflict. *UNAMA*. 5 agosto 2015. Disponible en [http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human rights/2015/PoC Report 2015/UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict Midyear Report 2015_FINAL_5 August.pdf](http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/2015/PoC%20Report%202015/UNAMA%20Protection%20of%20Civilians%20in%20Armed%20Conflict%20Midyear%20Report%202015_FINAL_5%20August.pdf). Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

435 Asesinatos, asaltos, extorsiones, robos de propiedad. Ibid

436 CLARK, Kate. Highest Civilian Casualty Figures Ever: UNAMA details deaths by mortar, IED, suicide attack and targeted killing. *Afghanistan Analysts Network*. 5 agosto 2015. <https://www.afghanistan-analysts.org/highest-civilian-casualty-figures-ever-unama-details-deaths-by-mortar-ied-suicide-attack-and-targeted-killing/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

437 GIUSTOZZI, Antonio; REUTER, Christoph. The Insurgents of the Afghan North. *Afghanistan Analysts Network*. 5 mayo 2011. Disponible en <http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/AAN-2011-Northern-Insurgents-summ.pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

438 Ghani dijo que ambos presidentes habían admitido que llevaban «13 años en un estado de hostilidades no declaradas». A Conversation with H.E. Mohammad Ashraf Ghani. *United States Institute of Peace*. 25 marzo 2015. Disponible en <http://www.usip.org/events/conversation-hemohammad-ashraf-ghani>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

se ha basado en tres pilares:⁴³⁹ (1) Buscar el apoyo internacional⁴⁴⁰ y pedir que no se financie ni se dé refugio a la insurgencia;⁴⁴¹ (2) Fortalecer al Ejército y a la Policía y (3) Promover la reconciliación nacional dentro de la Constitución y el estado de derecho.

Ghani ha asignado una gran prioridad a las negociaciones paz, aunque él previene⁴⁴² que: (1) La paz requiere atención continuada y paciencia estratégica; (2) Lo usual es que antes de que se consiga la paz haya una intensificación de la violencia;⁴⁴³ y (3) Resulta crítico no exagerar ni infravalorar las posibilidades de alcanzar la paz. Ghani sabe que estos procesos pueden durar años, y la prioridad del Gobierno es conseguir cuanto antes un alto el fuego.

En un momento en el que la comunidad internacional estaba abandonando Afganistán, Ghani dedicó sus primeros seis meses a revertir este proceso⁴⁴⁴ y muy especialmente a conseguir apoyos para el proceso de paz, con la expectativa de que Pakistán forzase a los talibanes a iniciar conversaciones y conseguir cuanto antes un alto el fuego. Tras diversos intentos y reuniones informales, en Qatar y Oslo, y tras una dura carta de Ghani al primer ministro Sharif, apremiándole a cumplir lo prometido,⁴⁴⁵ por fin Pakistán organizó, el 7 de julio de 2015, una primera reunión

439 Palabras del presidente Ghani al Congreso y Senado de EEUU en sesión conjunta. 25 marzo 2015. *Op. Cit.*

440 Ha visitado Pekín, Riad, Islamabad, Washington, Nueva Delhi, Emiratos Árabes Unidos y Turkmenistán.

441 Según es ampliamente reconocido, este apoyo ha sido dado sobre todo por Pakistán y más específicamente por su Servicio de Inteligencia Militar (Inter-Services Intelligence, ISI). El antiguo director del Servicio de Inteligencia de Afganistán (NDS) Amrullah Saleh afirma que, en las cuestiones críticas de la política exterior, es el Ejército el que manda en Pakistán. MASOUD, Fahim. Afghanistan's Future: Interview with Amrullah Saleh. *International Policy Digest*. 26 agosto 2015. Disponible en <http://www.internationalpolicydigest.org/2015/08/26/afghanistan-s-future-interview-with-amrullah-saleh>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

442 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

443 El presidente Ghani afirma que los crecientes ataques indiscriminados contra civiles de agosto de 2015 responden a que los insurgentes están siendo derrotados por las fuerzas afganas en sus intentos de capturar y mantener territorios. Office of the President. President Ghani: We Are in a Sensitive Situation, But On Right Direction. 22 agosto 2015. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/51350>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

444 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

445 Le pedía siete acciones concretas; (1) Condenar oficialmente la ofensiva talibán de primavera; (2) Arrestar a los miembros de la red Haqqani responsables de los ataques en Afganistán; (3) Emitir una directiva denegando el "santuario" a los talibanes; (4) Arrestar a los miembros de las shuras de Quetta y Peshawar; (5) Denegar tratamiento médico en Pakistán a los heridos talibanes; (6) Limitar las ventas de fertilizantes y detonadores eléctricos que se pueden usar para los artefactos explosivos, y (7)

formal de negociaciones de paz en Muree (cerca de Islamabad), entre representantes del gobierno afgano y representantes de los talibanes y de la red Haqqani, con presencia de observadores de Pakistán, China y EE.UU.⁴⁴⁶

Acordaron mantener una segunda reunión, el 31 de julio, también en Pakistán, que fue cancelada cuando el 30 de julio se confirmó que el Mulá Omar había fallecido en abril de 2013.⁴⁴⁷

Mansur, su segundo en el mando, fue designado sucesor, pero muchos talibanes no lo aceptaron.⁴⁴⁸ La red Haqqani y Al-Qaeda se alinearon con Mansur,⁴⁴⁹ y en septiembre de 2015, la lucha por la sucesión está casi decantada a favor de este, que parece contar con el apoyo⁴⁵⁰ del Servicio de Inteligencia Militar de Pakistán (Inter-Services Intelligence, ISI).

El principal beneficiario de las disputas entre talibanes podría ser el terrorismo del Daesh que crecería en Afganistán al absorber a diversas facciones y grupos talibanes.⁴⁵¹

intercambio de prisioneros. SIDDIQUE, Abubakar. Amid Deteriorating Ties With Pakistan, Afghan Leader Makes Tough Demands. *Gandhara*. 30 mayo 2015. Disponible en <http://gandhara.rferl.org/content/afghanistan-ghani-tough-letter-to-pakistan-/27044658.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

446 JOHNSON, Kay; ZAHRA-MALIK, Mehreen. Taliban, Afghan officials hold peace talks, agree to meet again. *Reuters*. 8 julio 2015. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2015/07/08/us-afghanistan-taliban-idUSKCN0PIoDX20150708>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

447 KHAN, Tahir. Afghan Taliban, family officially confirm Mullah Omar's death. *The Express Tribune*. 30 julio 2015. Disponible en <http://tribune.com.pk/story/929269/mullah-akhtar-mansoor-appointed-new-afghan-taliban-leader/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

448 Entre otros Mullah Muhammad Yaqub, el hijo de Omar. RUTTIG, Thomas. From Mullah Omar to Mansur: Change at the Taleban's top leadership. *Afghanistan Analysts Network*. 31 julio 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/from-mullah-omar-to-mansur-change-at-the-talebans-top-leadership/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

449 Al-Qaeda's Zawahiri pledges loyalty to new Taliban chief. *BBC News*. 13 agosto 2015. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-33907666>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

450 SOOD, Rakesh. Mullah Omar: a myth of convenience. *The Hindu*. 20 agosto 2015. Disponible en <http://www.thehindu.com/opinion/lead/mullah-omar-a-myth-of-convenience/article7558254.ece>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

451 MILLER, Paul D. Will Mullah Omar's Death Help the Islamic State?. *Foreign Policy*. 3 agosto 2015. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/08/03/will-mullah-omars-death-help-the-islamic-state/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

En agosto y septiembre de 2015, el nuevo líder Mansur⁴⁵² sigue manteniendo el proceso de paz en una situación de impasse,⁴⁵³ y ha aumentado los ataques terroristas como medio para consolidar su autoridad entre los talibanes.⁴⁵⁴ Ante la magnitud de estos ataques, Ghani exigió el 10 de agosto de 2015, con energía, acciones concretas a Pakistán, recordándoles que los campos de entrenamiento de los suicidas y las fábricas de bombas siguen estando en ese país y que las decisiones que tome Pakistán en las siguientes semanas afectarían a las relaciones bilaterales durante décadas.⁴⁵⁵

En un último intento para intentar recuperar la relación con Pakistán, Ghani envió el 13 de agosto de 2015 a una delegación de muy alto nivel a Islamabad, que incluía a los ministros de Exteriores y de Defensa y al Jefe de la Inteligencia Nacional afgana (NDS).⁴⁵⁶ En esa reunión, los representantes pakistaníes hicieron unas “demandas ilógicas” sobre el resultado del proceso de paz y reconciliación, que Afganistán considera inaceptables.⁴⁵⁷ Tras esta clarificación de la posición y las ambiciones de Pakistán sobre

452 «The peace dialogue, as we know it, was the brainchild of Mullah Akhtar Mansoor, the current Taliban leader. However, due to the mounting pressure from field commanders, who are vociferously opposed to a dialogue policy, and from his rival groups, Mansoor was forced to reject the option. The extent of this opposition can be assessed from the fact that the newly appointed leader had to call it “the work of the enemy and part of propaganda campaign against the Taliban.” [...] It is a political tactic that he had to resort to ensure support from as many commanders as possible. Mansoor also pledged to continue ‘jihad’ in Afghanistan, struggle for enforcement of Shariah and oppose the system of democracy. This tactic has certainly started to produce results for him.» RAFI, Salman. Post-Omar Afghanistan: What next? *Asia Times*. 18 agosto 2015. Disponible en <http://atimes.com/2015/08/post-omar-afghanistan-what-next/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

453 IBRAHIMKHAIL, Shakeela. Peace Talks with Taliban Deadlocked: Oficial. *TOLONews*. 24 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/21062-peace-talks-with-taliban-deadlocked-official>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

454 OSMAN, Borhan. The Murree Process: Divisive peace talks further complicated by Mullah Omar’s death. *Afghanistan Analysts Network*. 5 agosto 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/the-murree-process-divisive-peace-talks-further-complicated-by-mullah-omars-death/?format=pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

455 «We had hoped for peace but we are receiving messages of war from Pakistan» Oficina del Presidente. Translation of Remarks by President Ashraf Ghani at Press Conference. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/translation-of-remarks-by-president-ashraf-ghani-at-press-conference>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

456 Los jefes de la Inteligencia, la Diplomacia y la Defensa. GRAHAM-HARRISON, Emma. Afghan president in last-ditch attempt to repair ties with Pakistan. *The Guardian*. 13 agosto 2015. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/13/afghan-president-ashraf-ghani-pakistan-islamabad>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

457 ABRAHIMKHAIL, Shakeela. Analysts Urge National Consensus Amid Kabul-Islamabad Tensions. *TOLONews*. 20 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20999-analysts-urge-national-consensus-amid-kabul-islamabad-tensions>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

Afganistán, se han multiplicado las declaraciones de líderes afganos⁴⁵⁸ rechazando la actitud de Pakistán al que acusan abiertamente de haber redoblado su apoyo a los talibanes, mientras prometía hacer justamente lo contrario.. Al mismo tiempo se han multiplicado las declaraciones de analistas, apremiando a los líderes del GUN a que olviden sus diferencias, y se dediquen plenamente a hacer planes estratégicos y a conseguir un consenso nacional para defenderse de sus enemigos.⁴⁵⁹ Saleh afirma que conseguir «la paz es posible. Se conseguiría antes, si cesa el terrorismo patrocinado por Pakistán. Se conseguirá igualmente en caso contrario, pero llevará tiempo».⁴⁶⁰

La intensificación de la violencia en 2015 con un gran aumento de las víctimas civiles,⁴⁶¹ había debilitado al gobierno de Ghani, ya que su apuesta arriesgada por una nueva amistad y cooperación con Pakistán⁴⁶² (país considerado por Karzai y por casi toda la población afgana como el protector e inductor de la violencia talibán) no ha tenido los resultados esperados.⁴⁶³ Sin embargo, el GUN está saliendo reforzado, gracias a la acertada reacción política de Ghani, que ha sabido asumir los sentimientos

458 En el 96º aniversario de la Independencia e Afghanistan, Ghani, hablando de los países vecinos y de la lucha contra el terrorismo dijo que, «nadie puede imponer su voluntad sobre los afganos con amenazas y violencia.» Translation of Remarks by President Ghani at Ceremony Marking Afghanistan's Independence Anniversary. *Office of the President*. 19 agosto 2015. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/51277>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015. El ministro de Defensa (interino) Masoom Stanekzai ha dicho que «lo que era una guerra no declarada se ha convertido en una guerra declarada.» El vicepresidente Abdul Rashid Dostum ha dicho «que los combates en el norte de Afghanistan son una lucha del ISI contra los afganos.» y el ministro del Interior Noorulhaq Olomi ha dicho que «Ahora todos en Afghanistan saben quién apoya a los terroristas» AMIRI, Sharif. Pakistan in Declared War against Afghanistan. *TOLONews*. 18 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20967-pakistan-in-declared-war-against-afghanistan-stanekzai>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015. El vicepresidente Dostum ha pedido suspender las relaciones diplomáticas con Pakistán. AMINI Karim. First Vice President Seeks to Cut Ties with Pakistan. *TOLONews*. 21 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/21012-first-vice-president-seeks-to-cut-ties-with-pakistan>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

459 ABRAHIMKHAIL, Shakeela. Analysts Urge National Consensus Amid Kabul-Islamabad Tensions. *TOLONews*. 20 agosto 2015. *Op. Cit.*

460 KOELBL Susanne. Ex-Intelligence Chief: 'Pakistan Is at War Against the Afghan People'. *Spiegel ONLINE*. 21 agosto 2015. Disponible en <http://www.spiegel.de/international/world/former-afghan-intelligence-chief-on-recent-taliban-attacks-a-1049245.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015

461 Misión de la ONU en Afghanistan. Afghanistan. Midyear Report 2015. Protection of Civilians in Armed Conflict. *UNAMA*. 5 agosto 2015. *Op. Cit.*

462 «Muchos en Kabul pensaban que Ghani sabía que el diálogo con los talibanes era solo simbólico, que de lo que se trataba era de establecer una relación de cooperación con el ISI». SOOD, Rakesh. Mullah Omar: a myth of convenience. *The Hindu*. 20 agosto 2015. *Op. Cit.*

463 RASHID, Ahmed. Peace talks come at critical time for both Afghan president and Taliban. *Financial Times*. 14 julio 2015. <http://blogs.ft.com/the-exchange/2015/07/14/12452/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

de rechazo de la población hacia los terroristas. El Consejo de Ulemas se había quejado precisamente de que el nuevo presidente les “consultaba” menos que Karzai. Ghani ha intensificado esta relación y les ha solicitado explícitamente y públicamente su apoyo en la lucha contra los enemigos de los afganos y del islam, es decir los talibanes⁴⁶⁴ y la corrupción;⁴⁶⁵ y les ha pedido que declaren una “Jihad nacional” contra la corrupción.⁴⁶⁶

Ashraf Ghani se siente legitimado y considera que los talibanes han perdido la poca legitimidad que les quedaba, porque ya no se enfrentan a fuerzas extranjeras sino a afganos. Les desafía a participar en elecciones, sabiendo que la población les rechaza más que nunca. Ahora, dice, «nosotros tenemos el tiempo y ellos tienen el reloj», la situación se ha revertido totalmente.⁴⁶⁷

El nuevo presidente pretende dedicar sus segundos seis meses⁴⁶⁸ a mejorar la gobernanza, la economía y la lucha contra la corrupción en las principales áreas donde se produce, que según su análisis son (1) Los fraudes bancarios; (2) Los contratos y adquisiciones del Estado; (3) La Administración del Estado; (4) La apropiación de tierras; (5) El contrabando; (6) La producción y el tráfico de drogas; (7) La justicia.

Las políticas de Ghani son ciertamente ambiciosas y enfocadas a las raíces de los problemas. Cada uno de sus ministros ha presentado ya un primer plan de cien días con objetivos muy concretos, y debe llevarlo a cabo, hacer una pausa de un mes, y hacer un nuevo plan para los siguientes cien días.⁴⁶⁹ Estos planes sucesivos y sus resultados están siendo dados a conocer a los medios y a la población afgana, de forma que todos puedan evaluar la ejecutoria de cada uno de los ministros.⁴⁷⁰ Ghani va

464 Oficina del Presidente. President Ghani Meets With Council of Ulema. 14 agosto 2015. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/51012>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015. IBRAHIMKHAIL, Shakeela. Ulema Council Condemns Attacks, Demands Justice. *TOLONews*. 14 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20902-ulema-council-condemns-attacks-demands-justice>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

465 Oficina del Presidente. President Ghani: Ulema's Role Key in Fighting Corruption. Disponible en <http://president.gov.af/en/news/president-ghani-ulemas-role-key-in-fighting-corruption>. Fecha de consulta 2 septiembre 2015.

466 WHITEHEAD, Kathy. Ghani Calls For Jihad To Fight Corruption. *TOLONews*. 1 septiembre 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/21187-ghani-calls-for-jihad-to-fight-corruption>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

467 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

468 *Ibid.*

469 *Ibid.*

470 AMIRI, Sharif. Ministers Present Plans for Next 100 Days to Ghani, Afghan Public. *TOLONews*. 26 mayo 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/19712-ministers-present-plans-for-next-100-days-to-ghani-afghan-public>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

consiguiendo algunos resultados⁴⁷¹ y si sus muchos enemigos no consiguen hacer caer al Gobierno, este podría llegar a tener éxito y conseguir hacer de Afganistán el país que la comunidad internacional contemplaba como el estado final deseado.

Situación en 2015. Las mujeres afganas

En 2015, ha continuado el proceso de pérdida de empleo que se inició en 2012 y que ha afectado a miles de mujeres que trabajaban para las fuerzas internacionales. La violencia contra las mujeres ha aumentado debido, entre otros factores, a la inestabilidad e incertidumbre de la transición, la reducción del número de programas centrados en ayudar a las mujeres, y el aumento del desempleo.⁴⁷² La seguridad se ha deteriorado en casi todos los distritos y ha aumentado la delincuencia y la actividad de grupos armados opuestos al Gobierno.⁴⁷³

Las mujeres que ejercen actividades especialmente destacadas o visibles, como las parlamentarias o las activistas por los derechos de las mujeres, irritan especialmente a los talibanes y a los afganos más misóginos y patriarcales, por lo que son especial objeto de amenazas y ataques, ante la inacción, hasta ahora, del Gobierno.⁴⁷⁴ La capitana Niloofar Rahmani, la primera mujer piloto, que recibió el premio *International Women of Courage Award* ha dejado el Ejército tras haber recibido múltiples amenazas y tras varias agresiones a sus familiares.⁴⁷⁵ Los cambios se han producido en Afganistán porque muchas mujeres y niñas valientes, frecuentemente con el apoyo de padres, hermanos y maridos, y con gran riesgo para sus vidas, han salido de casa y luchado por sus derechos y los de las demás mujeres.⁴⁷⁶

471 AHMAD, Javid. Securing Afghanistan's Future. *Foreign Policy*. 16 junio 2015. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/06/16/securing-afghanistans-future/>: Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

472 MARTIN, Lucille. Et. al. Afghanistan: Monitoring Women's Security in Transition. Cycle 5. *APPRO, AWN y Cordaid*. 7 abril 2015, p. 9. Disponible en http://awn-af.net/cms/report_download/723. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

473 Ibid.

474 Amnistía Internacional. Their Lives on the Line. 7 abril 2015. Disponible en https://www.amnesty.org/download/Documents/Submitted_after_2015-05-11TII_24_35/ASA1112792015ENGLISH.PDF. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

475 STANCATI, Margherita. In Afghanistan, Death Threats Shatter Dream of First Female Pilot. *The Wall Street Journal*. 4 agosto 2015. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/in-afghanistan-death-threats-shatter-dream-of-first-female-pilot-1438738716>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

476 JEON, May. 'Promises to Afghan women written on ice and left in the sun'. Women's rights activists who enjoyed the protection of foreign troops are increasingly vulnerable to attack as NATO

La encuesta de la Fundación Asia⁴⁷⁷ de finales de 2014 identifica que los principales problemas a los que se enfrentan las mujeres afganas son: analfabetismo, falta de oportunidades de trabajo, violencia doméstica, matrimonios forzados y pagos de dote y falta de derechos.

El nuevo GUN ha nombrado a cuatro ministras en carteras con contenido:⁴⁷⁸ (1) Educación Superior; (2) Trabajo, Mártires, Discapacitados y Asuntos Sociales (la más compleja); (3) Contra Narcóticos y (4) Asuntos de la Mujer. Ha nombrado asimismo gobernadoras en dos provincias: Daikundi⁴⁷⁹ y Ghor.⁴⁸⁰ Estos dos nombramientos han encontrado el rechazo de los respectivos Consejos de Ulemas Provinciales por ser no-islámicos (una mujer no puede dirigir las oraciones), pero otros líderes religiosos las han apoyado.⁴⁸¹ Finalmente, tras un retraso debido a las protestas de algunos parlamentarios, la gobernadora de Daikundi tomó también posesión.⁴⁸² La jueza Anisa Rasooli fue presentada⁴⁸³ por Ghani en junio de 2015 como la primera mujer candidata para ser miembro del Tribunal Supremo. El Consejo de Ulemas se opuso a este nombramiento.⁴⁸⁴ A pesar de los muchos méritos, experiencia y capacidad

withdraws – but they remain defiant. *The Guardian*. 4 diciembre 2014. Disponible en <http://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/04/afghan-womens-rights-foreign-troops>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

477 WARREN, Zach et. al. AFGHANISTAN IN 2014. A Survey of the Afghan People. *The Asia Foundation*. 8 noviembre 2014, p. 27, 28, 60, 61. Op. Cit

478 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

479 President Ghani appoints female governor for Daikundi province. *Khaama Press*. 5 junio 2015. Disponible en <https://www.khaama.com/president-ghani-appoints-first-female-governor-for-wardak-province-1167>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

480 HAKIMI, Mohammad Hassan. Female Ghor governor pledges to empower women. *Pajhwok Afghan News*. 1 julio 2015. Disponible en <http://www.pajhwok.com/en/2015/07/01/female-ghor-governor-pledges-empower-women>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015. LATIFI, Ali. M. Struggling to pave the way for future female leaders in Afghanistan. *Los Angeles Times*. 1 septiembre 2015. Disponible en <http://www.latimes.com/world/afghanistan-pakistan/la-fg-afghanistan-female-governor-20150831-story.html>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

481 MAJIDI, Tariq. Activists Blast Scholars for Opposing Female Governor in Ghor. *TOLONews*. 24 julio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20583-activists-blast-scholars-for-opposing-female-governor-in-ghor>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

482 GHAFARI, Hadi. All resources to be utilized for Daikundi development: Muradi. *Pajhwok Afghan News*. 27 julio 2015. Disponible en <http://www.elections.pajhwok.com/en/2015/07/27/all-resources-be-utilized-daikundi-development-muradi>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

483 HUSSAINKHAIL, Farid. Ghani Introduces First Afghan Female Supreme Court Judge. *TOLONews*. 14 junio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20003-ghani-introduces-first-afghan-female-supreme-court-judge>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

484 REUTERS Staff. Afghan clerics protest nomination of first woman to Supreme Court. *Reuters*.

de la candidata,⁴⁸⁵ el Parlamento rechazó ratificarla por solo ocho votos. Muchas parlamentarias votaron en contra y veinte se habían ausentado de la votación.⁴⁸⁶ Hay que tener en cuenta que el Parlamento no se ha renovado desde 2010, ya que las elecciones, que debían haber tenido lugar en junio de 2015 se han retrasado porque este gobierno quiere cambiar el sistema electoral para hacerlo transparente y creíble.⁴⁸⁷

Las mujeres parecen haber sido decisivas para el triunfo de Ghani.⁴⁸⁸ A pesar de las amenazas de los talibanes y de las llamadas barreras culturales, los votos de las mujeres alcanzaron un 36% del total en la primera vuelta (5 abril 2014) de las elecciones y un 38% del total en la segunda vuelta (14 junio 2014).

Rula Ghani, la esposa del presidente es una mujer con especial preparación.⁴⁸⁹ Su papel, según ella explica, no es político, ella recibe y escucha a muchas personas, asesora y procura que la voz de las mujeres afganas se escuche.⁴⁹⁰ Esta voz es presentada por Rula en muchos foros⁴⁹¹ donde se tratan los problemas de las mujeres afganas. Su

19 junio 2015. Disponible en <http://blogs.reuters.com/faithworld/2015/06/19/afghan-clerics-protest-nomination-of-first-woman-to-supreme-court/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

485 RAGHAVAN, Sudarsan. Poised to make history, a judge in Afghanistan hits a familiar wall. *The Washington Post*. 27 julio 2015. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/an-afghan-judge-was-nominated-to-the-supreme-court-trouble-is-shes-a-woman/2015/07/27/bbb80a82-2ef3-11e5-818f-a242f28e7022_story.html. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

486 JOYENDA, Mir Abed. MPS Accused of Discrimination After Rejecting Female Supreme Court Nominee. *TOLOnews*. 9 julio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20382-mps-accused-of-discrimination-after-rejecting-female-supreme-court-nominee>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

487 QAANE, Ehsan; VAN BIJLERT, Martine. Elections in Hibernation: Afghanistan's stalled electoral reform. *Afghanistan Analysts Network*. 17 junio 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/elections-in-hibernation-afghanistans-stalled-electoral-reform/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

488 ATHAYI, Abdullah. Shaping the Future - Women's Participation in the 2014 Elections. *Heinrich Böll Stiftung. The Green Political Foundation*. 24 junio 2014. Disponible en <https://www.boell.de/en/2014/06/24/shaping-future-womens-participation-2014-elections>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

489 RASMUSEN, Sune Engel. Rula Ghani, the woman making waves as Afghanistan's New First Lady. *The Guardian*. 6 noviembre 2014. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/06/rula-ghani-afghan-first-lady>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

490 POPAL, Mir Aqa. Rula Ghani Avoids Politics, But Tackles Women's Issues Head On. *TOLOnews*. 28 mayo 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/19743-rula-ghani-avoids-politics-but-tackles-womens-issues-head-on>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

491 Por ejemplo estuvo en el Simposio de Oslo del 21 noviembre 2014 sobre *Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan*. También en la Conferencia Internacional de Nueva Delhi sobre *Gender, community and violence: changing mindsets for empowering the women of South Asia* el 15 abril 2015. Asiste a reuniones ministeriales sobre temas como la educación o la salud de las mujeres.

papel más trascendente y con mayor influencia consiste probablemente en el profundo respeto y deferencia que su marido, el presidente Ghani, muestra siempre hacia ella cuando le acompaña en algunos actos institucionales.

Rula considera que hay una relación entre la violencia e inestabilidad de Afganistán en las últimas décadas y la violencia e inestabilidad en las familias afganas:⁴⁹² «La lucha para reducir la violencia contra las mujeres se encuentra enmarcada dentro de la lucha para reducir (toda) la violencia, ni más ni menos; y dentro del proceso para tratar de traer de nuevo la paz a este país».⁴⁹³ Asimismo Rula prefiere no hablar de derechos de las mujeres, sino de derechos humanos, los derechos de todos: «No quiero realmente hablar de los derechos de las mujeres. Se trata de los derechos humanos, los derechos de todos. Cada ser humano debe ser respetado por lo que *él o ella* es y por lo que *él o ella* hace».⁴⁹⁴

A finales de mayo de 2015 se constituyó un comité de alto nivel para supervisar la oficina de género de la misión Rolute Support y para dar directrices sobre el uso de los fondos donados para la integración del género en las fuerzas de seguridad afganas. Rula Ghani fue designada presidente honoraria.⁴⁹⁵

Aunque los asesinatos de mujeres son algo cotidiano, hay que mencionar el brutal asesinato el 19 de marzo de 2015 de Farkhunda, una estudiante de estudios islámicos de 27 años por un grupo de hombres a la puerta de una mezquita, ante la mirada impasible de varios policías,⁴⁹⁶ porque ha sacudido al país y ha sido señalado por muchos como un punto de inflexión que ha creado una mayor conciencia contra la violencia. Como resultado de las manifestaciones y reacciones posteriores, se generaron algunas tensiones serias entre los activistas por los derechos y el Consejo de Ulemas.⁴⁹⁷

492 POPAL, Mir Aqa. Rula Ghani Avoids Politics, But Tackles Women's Issues Head On. *TOLOnews*. 28 mayo 2015. *Op. Cit.*

493 O'DONNELL, Lynne. Rula Ghani, Afghanistan's first lady, breaks taboos. *Associated Press*. 27 mayo 2015. Disponible en <http://www.washingtontimes.com/news/2015/may/27/rula-ghani-afghanistans-first-lady-breaks-taboos/print/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

494 GHANI, Rula. Palabras durante la visita de la embajadora Shuurman. Kabul. 21 abril, 2015. Disponible en <http://www.rs.nato.int/images/media/PDFs/150428transcript.pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015. Traducción del autor.

495 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report. 30 julio 2015, p. 119. *Op. Cit.*

496 FOSCHINI, Fabrizio; ESAR, Naheed. The Killing of Farkhunda (1): The physical environment and the social types party to her murder. *Afghanistan Analysts Network*. 29 abril 2015. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/the-killing-of-farkhunda-1-the-physical-environment-and-the-social-types-party-to-her-murder/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

497 OSMAN Borhan. The Killing of Farkhunda (2): Mullahs, feminists and a gap in the debate. *Afghanistan Analysts Network*. 29 abril 2015. <https://www.afghanistan-analysts.org/the-killing-of-farkhunda-2-mullahs-feminists-and-a-gap-in-the-debate/?format=pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre

Tras estos eventos Rula⁴⁹⁸ declaró que varios factores había sustentado las reacciones de apoyo contra la violencia de las mujeres:

- (1) La existencia de redes sólidas de organizaciones de mujeres, que llevan muchos años actuando;
- (2) Continuas campañas de activistas para apoyar los derechos humanos, que han conseguido que haya leyes, y que aunque estas casi nunca se aplican, al menos existen como un objetivo;
- (3) Un sistema de educación que, con todas sus deficiencias, ha permitido que haya muchas mujeres preparadas para defender sus convicciones en diferentes sectores de la sociedad y
- (4) Se ha conseguido la participación de las mujeres en política, como representantes (gracias a las cuotas) y como votantes.

La nueva ministra de Asuntos de la Mujer Nazari reconoció en agosto de 2015, en una reunión interministerial que el gobierno afgano ha incumplido los compromisos que adquirió con el Plan Nacional de Acción para la Mujer de 2008 y exigió a los ministerios que implementen la parte que les corresponde.⁴⁹⁹

Lo que demandan hoy las mujeres afganas

En el simposio de Oslo (23 noviembre 2014), la organización Afghan Women's Network propuso dar pasos realistas y firmes para conseguir:⁵⁰⁰ (1) Asegurar que las mujeres participen en las negociaciones de paz; (2) Mantener el 25% de cuota en el Parlamento y extenderlo a otros niveles de participación política; (3) Aumentar la presencia de mujeres en el Gobierno y en la Administración; (4) Mejorar la educación en todos los niveles; (5) Mejorar el acceso de las mujeres a la sanidad; (6) Combatir el acoso sexual; (7) Aumentar el apoyo a las víctimas de violencia doméstica; (8)

2015.

498 GHANI, Rula. Palabras durante la visita de la embajadora Shuurman. Kabul. 21 abril, 2015. *Op. Cit.*

499 SHERZAD, Shabnam. Government has failed to empower women, admits Nazari. *Pajhwok Afghan News*. 2 agosto 2015. Disponible en <http://www.pajhwok.com/ps/node/428168>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

500 Afghan Women's Network (AWN). Women's Rights and Empowerment: Setting the Agenda. Symposium, Oslo. 23 noviembre 2014. Disponible en <http://www.afghanwomenslososymposium.org/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=59787>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

Promover el empoderamiento económico de la mujeres y (9) Asegurar que cualquier cambio legislativo tenga en cuenta el género.

Durante ese simposio, Rula Ghani pidió⁵⁰¹ que se proporcione a las mujeres «los instrumentos para salir adelante por ellas mismas» y puso algunos ejemplos: (1) Una educación de mayor calidad; (2) Asegurar su acceso a la sanidad; (3) Darles acceso al sistema judicial, multiplicando los consultorios de asistencia jurídica para que puedan ejercer sus derechos a la propiedad privada y a una vida libre de acoso y de violencia; (4) Proporcionar pequeños créditos a las mujeres que quieren iniciar una actividad o negocio y (5) Animar a los inversores a establecer fábricas que den empleo a mujeres. Pero, sobre todo, Rula anima a las mujeres afganas a que sean miembros productivos de la sociedad y pide a las mujeres en puestos de importancia, que se hagan responsables de la suerte de sus hermanas, especialmente de las más vulnerables, las que viven en las provincias más remotas e inseguras, y las que viven en campamentos y chabolas.

La Doctora Hussun Banu Ghazanfar, anterior ministra de Asuntos de la Mujer, en el mismo simposio de Oslo, pidió⁵⁰² ayuda a la comunidad internacional en tres áreas: (1) Apoyo financiero y técnico; (2) Conseguir la paz y la estabilidad en Afganistán, que es una de las necesidades más acuciantes y (3) Inversiones y apoyo a los programas del Gobierno para la educación de todos y para fortalecer la economía de las mujeres.

Durante la visita de la embajadora Mariett Shuurman (21 abril 2015), Representante Especial del Secretario General de la OTAN a Kabul, Rula Ghani pidió a la OTAN ayuda para reforzar a instrumentos e instituciones que protejan a las mujeres de la violencia:⁵⁰³ (1) Dar nuevo impulso, dentro de la Policía, a las unidades de respuesta a la familia (URF), al menos una por provincia; (2) Mejorar el adiestramiento de las mujeres policías y (3) Diversificar su especialización incluyendo servicios de emergencia sanitaria y de seguridad personal.

En reunión con el presidente Ghani, en presencia de Rula Ghani, en junio de 2015, representantes de Afghan Women's Network presentaron entre otras propuestas:⁵⁰⁴

501 GHANI, Rula. Palabras durante el Simposio de Oslo sobre *Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan*. 23 noviembre 2014. *Op. Cit.*

502 GHAZANFAR, Hussun Banu. Palabras en el simposio de Oslo sobre *Advancing Women's Rights and Empowerment in Afghanistan*. 23 noviembre 2014. Disponible en <http://www.afghanwomenslososymposium.org/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=60239>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

503 GHANI, Rula. Palabras durante la visita de la embajadora Shuurman. Kabul. 21 abril, 2015. *Op. Cit.*

504 President Ghani: Women's Rights shall not be compromised for Peace. *Tawanmandi*. 23 junio 2015. Disponible en <http://www.tawanmandi.org.af/newsletter-files/president-Ashraf-Ghani-Responded-to-AWN-Recommendations.pdf>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

- (1) Nombrar a una jueza para el Tribunal Supremo;
- (2) Mantener la ley de EVCM como una ley independiente;⁵⁰⁵
- (3) Aumentar la participación de mujeres en el proceso de paz;
- (4) Aumentar la cuota de mujeres en los Consejos Provinciales⁵⁰⁶ y
- (5) Conceder tarjetas de identificación ciudadana a las mujeres que viven en los centros de acogida.

Propuestas más detalladas están disponibles en el informe⁵⁰⁷ de abril de 2015 de Cordaid, Afghan Women's Network, y Afghanistan Public Policy Research Organization (APPRO) y en el informe⁵⁰⁸ de Afghan Women's Network de noviembre de 2014.

Lo que ofrece el nuevo Gobierno de Unidad Nacional

El presidente Ghani⁵⁰⁹ tiene una preparación académica y una ejecutoria profesional⁵¹⁰ que le capacitan extraordinariamente para tomar las mejores decisiones en Afganistán y llevarlas a término.⁵¹¹ Ha escrito mucho sobre Afganistán. Cuando el

505 El presidente Ghani quería extraer los delitos de la Ley de EVCM e incorporarlos al Código Penal (que se está reformando). Los activistas por los derechos de las mujeres temen que esta reforma diluya la eficacia de esta ley. Amnesty International. *Their lives on the line: Women Human Rights Defenders under attack in Afghanistan*, 6 abril 2015, p. 90. *Op. Cit.*

506 En la reforma electoral de mayo de 2013, se redujo la cuota de mujeres en los Consejos Provinciales de 25% a 20% y se exigió que los candidatos posean el grado 12 de enseñanza (Secundaria) lo que dificultan la participación de mujeres en estos consejos. KARLIDAG, Melike et.al. UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan Civil Society Monitoring Report 2014. *Afghan Women's Network*. November 2014, p. 9-10. *Op. Cit.*

507 MARTIN, Lucille. Et. al. Afghanistan: Monitoring Women's Security in Transition. Cycle 5. *APPRO, AWN y Cordaid*. 7 abril 2015, p. 77-81. *Op. Cit.*

508 KARLIDAG, Melike et.al. UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan Civil Society Monitoring Report 2014. *Afghan Women's Network*. November 2014, p.30. *Op. Cit.*

509 Biografía del Dr. Ashraf Ghani Ahmadzai. *Afghan Biographies*. Disponible en http://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=539&task=view&total=2861&start=120&Itemid=2. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

510 GRAHAM-HARRISON, Emma. Ashraf Ghani: the intellectual president who can now put theory into practice. *The Guardian*. 26 septiembre 2014. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/26/ashraf-ghani-new-president-tackle-corruption>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

511 Profile: Ashraf Ghani. *BBC*. 21 septiembre 2014. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-27142426>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

presidente Obama cambió la estrategia para este país en 2009, Ghani publicó un plan a diez años para promover una soberanía sostenible frente a la actual dependencia del exterior.⁵¹² Su rival en las elecciones y ahora compañero en el GUN, el jefe del ejecutivo Abdullah⁵¹³ tiene asimismo una gran experiencia como ministro de Exteriores de Afganistán.⁵¹⁴

Ghani ha definido tres pilares⁵¹⁵ para restituir a las mujeres la posición que les corresponde en la sociedad:

El primero es la educación, que «no es solo una cuestión de derechos sino de necesidad nacional». Ghani afirma que si se invierte en la educación de una niña cambian las cinco generaciones siguientes (él mismo debe su educación a su abuela, que pudo estudiar en el exilio en la India, bajo el dominio británico).

La educación y el acceso a la sanidad son básicos, pero él pretende llegar a la paridad en estudios de Secundaria y universitarios. Quiere construir una universidad solo para mujeres en Kabul, con financiación turca, porque quiere tener una red de instituciones centradas en las mujeres. Para las niñas que viven lejos de las escuelas, pero que tienen cerca una mezquita, Ghani pretende equipar las mezquitas con fibra óptica, para acercar la educación a las niñas.⁵¹⁶

El segundo pilar es la igualdad de oportunidades. No es la caridad la que va a cambiar las condiciones de las mujeres. El empoderamiento de las mujeres solo puede llegar cuando ellas tengan trabajo y negocios. Una mujer con propiedades y dinero es respetada, mientras que una mujer pobre está sujeta a abusos y violencia. El Programa de Solidaridad Nacional (que él diseñó) ha dado oportunidades de trabajo en los pueblos a millones de mujeres pobres.

512 GHANI, Ashraf. A Ten-Year Framework for Afghanistan. Executing the Obama Plan...And Beyond. *The Atlantic Council of the United States*. 2009. Disponible en http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/65/AfghanistanReport-200904.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

513 Biografía del Dr. Abdullah Abdullah. *Afghan Biographies*. Disponible en http://www.afghanbios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=14&task=view&total=3128&start=9&Itemid=2. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

514 Profile: Abdullah Abdullah. *BBC*. 29 septiembre 2014. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-asia-27138728>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

515 Palabras del presidente Ghani al Congreso y Senado de EEUU en sesión conjunta. 25 marzo 2015. *Op. Cit.*

516 Entrevista de Ghani con periodistas y líderes de opinión occidentales en Kabul el 9 mayo 2015. *Op. Cit.*

Hay hoy en Afganistán un gran número de familias encabezadas por una mujer, a las que Ghani quiere dar empleo. Pero eso, dice,⁵¹⁷ no se soluciona con seminarios de dos días, sino con el desarrollo de técnicas y habilidades reales. En el Afganistán de hoy, con su herencia de violencia y pobreza, «si invertir en una mujer cambia cinco generaciones, cada familia pobre encabezada por una mujer condena a tres generaciones a mayor pobreza».

El tercer pilar es que hay que conseguir una revolución mental y cultural sobre el trato a las mujeres en la sociedad afgana. No se pueden consentir ni las amenazas ni el acoso, pero además hay que convencer a la población afgana de que la protección de los derechos de las mujeres es parte integral de su propia demanda de justicia social. Quiere además establecer unos estándares de comportamiento en el trabajo.

Entre los pasos concretos dados por su Gobierno, Ghani además de haber nombrado cuatro ministras, y de querer nombrar a una jueza en el Tribunal Supremo,⁵¹⁸ quiere nombrar a varias embajadoras, y quiere aumentar el número de viceministras y de mujeres en altos cargos de su Gobierno. En junio de 2015, se había dejado en libertad a 240 reclusas y se estaban investigando todos los casos de pena de muerte a mujeres.⁵¹⁹

Ghani mantiene reuniones regulares con activistas de los derechos humanos y de las mujeres. En la reunión con Afghan Women's Network de junio de 2015, el presidente asumió sus propuestas, reiteró que los derechos de las mujeres no serán comprometidos nunca a cambio de paz y anunció que nombraría próximamente al menos a cuatro embajadoras.⁵²⁰

La ministra de la Mujer Dilbar Nazari presentó el 1 de junio de 2015 su Plan de cien días,⁵²¹ en el que entre otros aspectos quiere nombrar mujeres en puestos clave de su ministerio, acelerar el proceso de establecer un tribunal especial para llevar los casos de violencia contra las mujeres y mejorar el estatus de las mujeres en las familias para que avancen hacia su autonomía personal.

517 Ibid.

518 Ghani propuso a la jueza Anisa Rasooli el 17 junio 2015, pero fue rechazada por el parlamento el 9 de julio 2015. Volverá a proponer a otra jueza.

519 Ibid.

520 President Ghani: Women's Rights shall not be compromised for Peace. *Tawanmandi*. 23 junio 2015. *Op. Cit.*

521 JOYENDA, Mir Abed. Women's Affairs Minister Sets Out Her 100-Day Plan. *TOLONews*. 1 junio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/19798-womens-affairs-minister-sets-out-her-100-day-plan>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

Perspectivas de futuro

La seguridad y la estabilidad de Afganistán son críticas para que las mujeres puedan conservar y mejorar su situación.⁵²² En 2015 el mayor obstáculo y la mayor amenaza para que el GUN progrese en sus políticas es la violencia insurgente.

En las reuniones informales del 2 y 3 de mayo de 2015 en Qatar⁵²³ y del 3 y 4 de junio en Oslo⁵²⁴ entre representantes del Gobierno y del Parlamento afganos y representantes de los talibanes, estos últimos mostraron su disposición a suavizar sus demandas en varios aspectos, como la presencia de extranjeros o la aceptación de la Constitución.⁵²⁵

También dijeron que apoyaban ciertos derechos de las mujeres contemplados en el Islam, como el derecho a elegir marido, a estudiar hasta el nivel universitario y a trabajar como médicas o incluso en profesiones consideradas tradicionalmente como de hombres (ingenieras),⁵²⁶ y negaron oponerse a la participación de las mujeres en la política. Heather Barr recuerda hay una gran desconexión entre lo que los talibanes hacen y dicen⁵²⁷ y, teniendo en cuenta cómo actúan en los cuatro distritos que mantienen en su poder,⁵²⁸ hay que tomar estos gestos con escepticismo, pero el tono era conciliador.

522 POWELL, Catherine. Women and Girls in the Afghanistan Transition. *Council of Foreign Relations*. Junio 2014. Disponible en http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Afghan_Women_Paper.pdf. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

523 KAROKHEL, Danish. Taliban not against women in politics: Shinwari. *Pajhwok Afghan News*. 4 mayo 2015. Disponible en <http://www.pajhwok.com/en/2015/05/04/taliban-not-against-women-politics-shinwari>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

524 O'DONNELL, Lynne. Afghan Taliban, Female Lawmakers Held Informal Talks in Oslo. *Associated Press*. 5 junio 2015. Disponible en <http://www.mymalonetelegram.com/mtgo1/afghan-taliban-female-lawmakers-held-informal-talks-in-oslo-20150606&template=mmtg>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

525 O'DONNELL, Lynne et.al. Taliban 'welcome' Afghan peace efforts after Qatar talks. *Military Times*. 4 mayo 2015. Disponible en <http://www.militarytimes.com/story/military/2015/05/04/taliban-welcome-afghan-peace-efforts-after-qatar-talks/26862231/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

526 Afghan Taliban 'soften stance' on women's rights: activists. *Associated Press*. 9 mayo 2015. Disponible en <http://tribune.com.pk/story/883627/afghan-taliban-soften-stance-on-womens-rights-activists/>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

527 Ibid.

528 GOLDSTEIN, Joseph; SHAH, Taimoor. Taliban Present Gentler Face but Wield Iron Fist in Afghan District. *The New York Times*. 14 agosto 2015. Disponible en http://www.nytimes.com/2015/08/15/world/asia/taliban-baghran-district-afghanistan.html?_r=0. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

Ghani pensaba incluir al menos a una mujer en la delegación afgana⁵²⁹ para la segunda reunión⁵³⁰ de las negociaciones de paz, el 31 de julio de 2015, que fue cancelada.

El presidente Ghani mantiene una actitud firme y clara de defensa de los derechos humanos y de las mujeres y su actuación hasta ahora a este respecto ha estado a la altura de sus promesas e intenciones declaradas. Su diagnóstico sobre los problemas estructurales de la sociedad y de la política afgana (incluidas la corrupción, la gobernanza, la justicia, la economía, y la criminalidad) y sus políticas para corregirlos parecen muy acertadas.

Por consiguiente, las perspectivas a corto y medio plazo para las mujeres afganas en 2015 dependen de que el GUN sobreviva a los graves problemas actuales y tenga éxito en sus políticas sobre la restitución a las mujeres del lugar que les corresponde en la sociedad. El cambio real de la forma de pensar de los afganos no puede ser sino lento, pero mientras tanto, hay que aplaudir y apoyar los avances del Gobierno de Afganistán en la materialización de las propuestas de la mujeres afganas y de las políticas del presidente Ghani.

El presidente está andando ese camino con gran determinación, aunque las fuerzas reaccionarias se resisten a sus avances y los obstaculizan frecuentemente, y debe usar la prudencia y la inteligencia para evitar o moderar reacciones extremas.⁵³¹ El recuerdo del rey Amanullah Khan (1919-1929) y de su esposa Soraya está hoy muy presente en la mente de los afganos.⁵³²

El objetivo de la total autosuficiencia de Afganistán como país está aún muy lejos. La comunidad internacional gastó sumas ingentes durante el periodo de Karzai con poco control e inmensas pérdidas de lo invertido, tanto en dinero sustraído por múltiples agentes y por la corrupción, como el que acabó en manos de la insurgencia, y con resultados escasos en relación con lo invertido, sobre todo por la actitud del entonces

529 ARIAN, Abdul Wali. Female Delegation Member Expected to Join Second Round of Taliban Talks. *TOLONews*. 25 julio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20601-female-delegation-member-expected-to-join-second-round-of-taliban-talks>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

530 JOENDA, Mir Abed. Details Surrounding Peace Talks still Sketchy. *TOLONews*. 27 julio 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20630-details-surrounding-peace-talks-still-sketchy>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

531 SAIF, Shadi Khan. Afghanistan's Ghani walks tightrope on women's rights. *Anadolu Agency*. 2 julio 2015. Disponible en <http://www.aa.com.tr/en/politics/548702--afghanistans-ghani-walks-tightrope-on-womens-rights>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

532 En la de los afganos urbanos y de los activistas por los derechos. ABRAHIMKHAIL, Shakeela. Activists Praise King Amanullah Era As Time of Progress. *TOLONews*. 19 agosto 2015. Disponible en <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/20985-activists-praise-king-amanullah-era-as-time-of-progress>. Fecha de consulta 6 septiembre 2015.

presidente. La comunidad internacional tiene ahora la responsabilidad de no dejar caer al Gobierno de Ghani por falta de apoyos vitales para su seguridad. Para ello debe mantener, mientras sean necesarios, los apoyos esenciales a las fuerzas de seguridad afganas en su lucha contra la insurgencia y el terrorismo (incluido el Daesh) y ayudar a que Pakistán actúe decididamente contra los terroristas talibanes y la red Haqqani que se cobijan en su territorio.

Asimismo la comunidad internacional tiene la responsabilidad de apoyar al GUN en sus políticas para la supervivencia financiera, la mejora de la gobernanza, la justicia, la Policía y la lucha contra la corrupción. Como mínimo, debe mantener la financiación de actividades esenciales para la protección y seguridad de las mujeres, como los centros de acogida y los consultorios de asistencia jurídica.