

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

Trabajo elaborado en el marco del *Curso de Gestión Internacional de Crisis*, organizado conjuntamente por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y la Escuela Diplomática (5-26 de marzo de 2007)

0. Introducción

En septiembre de 2001, Estados Unidos sufrió en su territorio el mayor atentado terrorista de su historia. Confirmada la autoría de la organización terrorista Al-Qaida, presuntamente apoyada por el régimen talibán *de facto* de Afganistán, la respuesta occidental se cristalizó en la operación *Libertad Duradera* que se desencadenó en octubre y acabó su primera fase con la caída del régimen talibán en noviembre. La coalición de países que participaron en la intervención invocó el derecho de Estados Unidos a la legítima defensa para justificar la intervención armada (artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas).

Poco después del derrocamiento del régimen talibán, se firmó en Bonn (Alemania), en diciembre, el *Acuerdo sobre Órdenes Provisionales en Afganistán hasta el Restablecimiento de un Gobierno Institucional Permanente*, que preveía, en su Anexo 1, el establecimiento de una fuerza multinacional de paz en el territorio afgano.

Aunque se reconoció en el Acuerdo que la responsabilidad de proporcionar seguridad y orden en el país recaería sobre los propios afganos, se entendió que resultaba necesario que la comunidad internacional ayudase a las autoridades a crear y adiestrar a las nuevas fuerzas armadas y de seguridad. Y mientras éstas fuerzas no estuviesen en pleno funcionamiento, se consideró útil el despliegue de una fuerza de paz que asistiría en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores; también se creyó conveniente que ésta asistiese en la rehabilitación de

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

la infraestructura afgana y se previó que pudiese expandirse de forma progresiva a otras zonas y centros urbanos.

El objeto del presente trabajo consiste en analizar si la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, seis años después de su establecimiento, puede seguir siendo considerada una operación destinada a mantener la paz y la seguridad internacionales y no una operación bélica *stricto sensu*.

1. La Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán

En cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Bonn, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF) fue puesta en marcha tras la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la resolución 1386 (2001)¹ basándose en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (que define las competencias del Consejo en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión).

La ISAF tenía inicialmente un mandato de mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores y, para llevarlo a buen puerto, el Consejo de Seguridad no dudó en autorizar el uso de “todas las medidas necesarias”, es decir, incluso el recurso a la fuerza armada. La ISAF, desplegada en un principio por un periodo de seis meses, vio renovado su mandato en mayo y noviembre de 2002².

La ISAF es una de esas fuerzas multinacionales de estabilización que, a partir de mediados de los años noventa, reciben autorización del Consejo de Seguridad para la realización de funciones de mantenimiento de la paz. Sus características principales, además de la propia autorización del Consejo, son que cuentan con el consentimiento del Estado receptor de la misma y están siempre habilitadas a hacer

¹ De 20 de diciembre

² S/RES/1413 (2002), de 23 de mayo y S/RES/1444 (2002), de 27 de noviembre

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

uso de todos los medios necesarios para cumplir el mandato que les ha sido asignado.

Así, estas operaciones se distinguen de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz *stricto sensu* en que no son creadas por el Consejo de Seguridad (y, por tanto, no son jurídicamente órganos subsidiarios del mismo). Ello implica que el Consejo no mantiene el control sobre ellas (se limita simplemente a autorizarlas) quedando su dirección bajo la potestad del Estado u organismo regional que se encuentra al mando de la Fuerza. Es lo que se conoce como la “descentralización” o “privatización” del mantenimiento de la paz.

Tampoco son coaliciones multinacionales con mandato coercitivo autorizado por las Naciones Unidas (como lo fueron, por ejemplo, la coalición de Estados que intervino en Irak en 1990³, la coalición que llevó a cabo en 1992 la operación *Devolver la Esperanza* en Somalia⁴ o la que ejecutó la *Operación Turquesa* en Ruanda⁵), puesto que el Estado que recibe la Fuerza en su territorio da su consentimiento tanto para su despliegue como para el uso de la fuerza armada si es necesario.

Las autorizaciones para la creación de estas Fuerzas son una iniciativa propia de la Organización de las Naciones Unidas que no encuentra reflejo en la Carta. A pesar de ello, al contar siempre con el consentimiento del Estado receptor o de las partes firmantes del acuerdo de paz pertinente, respetan los principios de soberanía e integridad territorial. Además, tienen carácter imparcial y la autorización dada por el Consejo de Seguridad es temporal, es decir que se prevé un plazo al término del cual se debe revisar y prorrogar con una nueva resolución en caso de considerarse necesario.

³ Resolución 678 (1990), de 29 de noviembre

⁴ Resolución 794 (1992), de 3 de diciembre

⁵ Resolución 929 (1994), de 22 de junio

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

2. Evolución de las operaciones de la ISAF

Aunque la OTAN divide los periodos de extensión territorial de la Fuerza en cuatro etapas (hacia el norte, el oeste, el sur y el este), con el fin de determinar qué clase de problemas invita a discutir la ISAF, hemos decidido dividir su evolución desde diciembre de 2001 en dos etapas, haciendo hincapié en las dos resoluciones del Consejo de Seguridad que amplían el mandato de la operación, puesto que a partir del mandato de la Fuerza podremos analizar la naturaleza de la misma. La primera de ellas coincide con el relevo de mando por la OTAN en 2003; la segunda siguió la conclusión del Pacto de Londres sobre Afganistán en enero de 2006.

Primera etapa

Es en la resolución 1510 (2003), de 13 de octubre, donde el Consejo de Seguridad decide ampliar el mandato territorial de la Fuerza que se extiende ahora a zonas fuera de Kabul y sus alrededores. Esta ampliación se justifica “para que las autoridades afganas y el personal de las Naciones Unidas y otro personal civil internacional dedicado en particular a operaciones humanitarias y de reconstrucción puedan actuar en un entorno seguro, y facilitar asistencia de seguridad para el desempeño de otras tareas en apoyo del Acuerdo de Bonn.”

No es ajeno a la adopción de dicha resolución el hecho que en agosto de ese año, la Organización del Atlántico Norte tomara la dirección de la Fuerza e insistiera desde ese momento en la idoneidad de la ampliación del mandato de la ISAF. El mandato sería renovado respectivamente por las resoluciones 1563 (2004) y 1623 (2005).⁶

La toma de dirección de la Fuerza por la OTAN provocó una primera extensión territorial en diciembre de 2003 hacia el norte del país: al mantenimiento de

⁶ De 17 de septiembre y 13 de septiembre respectivamente

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

seguridad en Kabul y sus alrededores se añadió la toma de mando del equipo de reconstrucción provincial (PRT) de Kunduz. Recordemos que los equipos de reconstrucción provincial son pequeñas unidades con personal civil y militar que están presentes en las provincias afganas y cuyo cometido es asegurar la seguridad de los trabajadores humanitarios y contribuir a la reconstrucción afgana. La Operación *Libertad Duradera* había creado nueve PRT. Esta primera etapa concluyó en octubre de 2004 con la creación de cuatro equipos de reconstrucción provincial, respectivamente en Mazar-e-Charif, Maimana, Faizabad y Baghlan.

A finales de mayo de 2005, la ISAF sufrió una nueva ampliación hacia el oeste del país que se inició con la toma de control de dos PRT en las provincias de Herat y Farah y de un centro logístico en Herat. En septiembre, otras dos PRT estaban bajo mando de la ISAF, una en Chaghcharan y la otra en Qal'eh-Now.

Segunda etapa

Una vez aprobada una nueva Constitución en enero de 2004, celebradas las elecciones presidenciales en octubre del mismo año, y elecciones a la Asamblea Nacional y los consejos provinciales en septiembre de 2005, se dio por cumplido el Acuerdo de Bonn. Así, en la Conferencia de Londres, celebrada entre el 31 de enero y el 1 de febrero de 2006, se plantearon nuevos objetivos para el país que se plasmaron en el llamado *Pacto para el Afganistán*⁷.

En relación con la ISAF, el pacto prevé en primer lugar su presencia hasta 2010. Seguirá, como también lo hará la Operación *Libertad Duradera*, prestando apoyo al Gobierno afgano para el establecimiento y mantenimiento de la seguridad y la estabilidad del país, además de seguir fortaleciendo y desarrollando la capacidad de las fuerzas de seguridad nacionales. Prevé que la ISAF, *Libertad Duradera* y las

⁷ El texto del Acuerdo está disponible en el documento S/2006/90

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

autoridades afganas se coordinarán en las operaciones de lucha contra el terrorismo, y que la Fuerza continuará ampliando su presencia en el territorio, en particular mediante los PRT, y seguirá promoviendo la estabilidad y el apoyo a las reformas del sector de la seguridad.

Así, el *Pacto para el Afganistán* provocó una nueva ampliación del mandato de la ISAF⁸ en febrero de 2006. El Consejo de Seguridad apoyó la intención de la OTAN de seguir desplegando la ISAF por Afganistán, mediante un nuevo plan operativo, reforzar la operatividad con la Operación *Libertad Duradera* y brindar apoyo a las fuerzas de seguridad afganas en los aspectos militares de su adiestramiento y despliegue operativo. Este nuevo mandato será renovado en septiembre del mismo año para un periodo de doce meses⁹ (es decir, hasta octubre de 2007).

El 31 de julio de 2006, la ISAF tomó la responsabilidad en materia de seguridad y reconstrucción, antes en manos de la operación *Libertad Duradera*, en seis provincias del sur de Afganistán (Daikondi, Helmand, Kandahar, Nimroze, Uruzgan y Zaboul) y asumió el mando de cuatro PRT más. El contingente de la ISAF aumentó considerablemente: se pasó de 10.000 a 20.000 efectivos durante esta extensión.

El 2 de septiembre de 2006 comenzó la *Operación Medusa* en la zona de Kandahar (distritos de Panjwayi y Zhari). El objetivo de la operación era desalojar a los talibanes de la zona para permitir a los residentes del distrito volver a sus casas. El 9 de septiembre, la ISAF había conseguido ocupar parte de los distritos de Panjwayi y Zhari, abrir de nuevo la Autovía 1 al tráfico y estableció patrullas para asegurar desplazamientos seguros. Sin embargo, los combates continuaron hasta el día 17, cuando la ISAF consiguió forzar a los insurgentes a abandonar la zona. La operación provocó varios centenares de muertos y heridos entre los presuntos insurgentes y muchos otros fueron detenidos por la Policía Nacional Afgana.

⁸ Resolución 1659 (2006), de 15 de febrero, del Consejo de Seguridad

⁹ Resolución 1707 (2006), de 12 de septiembre, del Consejo de Seguridad

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

En octubre, la ISAF asumió la autoridad en la zona este del país, sucediendo a la coalición internacional. Sus efectivos se incrementaron hasta llegar a la cifra de 30.000 soldados. En marzo de 2007 se lanzó la *Operación Aquiles* en la región de Helmand. La petición vino del gobierno afgano e involucró conjuntamente a la ISAF y a las Fuerzas Nacionales de Seguridad afganas.

El objetivo de la operación era mejorar las condiciones de seguridad en la zona donde insurgentes, narcotraficantes y otros grupos intentaban desestabilizar el gobierno afgano, y favorecer las tareas de reconstrucción y desarrollo. El 9 de marzo, la operación se amplió con la incorporación de la Fuerza Uruzgan (compuesta mayoritariamente por tropas holandesas) que, apoyada por las Fuerzas de Seguridad afganas, empezaron a actuar en la frontera entre Helmand y Uruzgan. El objetivo de esta misión de apoyo a la *Operación Aquiles* era crear un cordón de seguridad que evitase que los insurgentes extremistas puedan escapar de la zona.

El 11 de marzo, la ISAF continuó con su objetivo en Ghorak, al noroeste de Kandahar; el 23 en Babaji, al norte de Lashkar Gah; el 30, se capturaron a extremistas radicales en la ciudad de Kandahar; el 4 de abril, se llevó a cabo una operación aérea en Sangin; el 16, se lanzaron ataques aéreos contra extremistas en el norte de Helmand. Actualmente, la *Operación Aquiles* sigue abierta.

3. La Organización del Atlántico Norte y el mantenimiento de la paz

El Tratado constitutivo de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) no contiene como objetivo principal de la misma el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En efecto, según el preámbulo del Tratado, su propósito es salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley,

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

así como promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte. Para ello, sus miembros se declararon resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad.

Por tanto, la finalidad principal de la OTAN es la defensa mutua de sus miembros frente a un ataque armado contra uno de ellos (véase el artículo 5 del Tratado). Por ello, no ha sido considerada inicialmente como un acuerdo u organismo regional que se enmarca en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la OTAN viene ejerciendo estos últimos años funciones de mantenimiento de la paz, por lo que se le puede reconocer “una legitimación de “segundo grado”¹⁰ o de ejecución material”¹¹. En efecto, “una organización de legítima defensa colectiva puede comportarse como organismo regional del Capítulo VIII de la Carta si se lo permiten sus reglas internas y lo reconocen los órganos pertinentes de Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad”¹².

La misma idea recogió el Secretario General en su informe *Un Programa de Paz*:

“La Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los acuerdos y organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción

¹⁰ La legitimación de primer grado se otorgaría a las Organizaciones regionales que tienen como objetivo principal y explícito mantener la paz y la seguridad internacionales y que se enmarcan claramente en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Responden a estos criterios la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Liga de los Estados Árabes. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se autodeclaró “acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas” en 1992; véase la Declaración de la Cumbre de Helsinki de 1992, “Los desafíos del cambio”, párr. 25

¹¹ A. J. IGLESIAS VELASCO, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003, pág. 114

¹² A. J. IGLESIAS VELASCO, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003, pág. 114 y las referencias citadas

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

regional; ello también podría contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esas asociaciones o entidades pueden incluir [...], organizaciones regionales de seguridad y defensa.”¹³

En cuanto a la aportación que pueden hacer estos organismos a la paz, el Secretario apunta:

“Los acuerdos u organismos regionales pueden ser extraordinariamente útiles si sus actividades se llevan a cabo de manera compatible con los Propósitos y Principios de la Carta y si su vinculación con las Naciones Unidas, y en particular, el Consejo de Seguridad, se rige por las disposiciones del Capítulo VIII. [También] ofrecen posibilidades [...] para el desempeño de las [siguientes] funciones [...]: la diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos.”¹⁴

En el marco del conflicto en Bosnia, el Consejo de Seguridad reconoció a la OTAN como organismo regional en su resolución 816 (1993)¹⁵, aunque no de forma expresa. En efecto, el Consejo, recordando el capítulo VIII e invocando el capítulo VII de la Carta, autorizó “a los Estados Miembros a que [...], ya sea que actúen a nivel nacional o por conducto de organizaciones o arreglos regionales, [...] tomen todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de la República de Bosnia y Herzegovina [...] para garantizar que se cumpla la prohibición de los vuelos”. Siguiendo la resolución, la OTAN lanzó el 12 de abril de 1993 la operación *Deny Flight* para imponer el respeto de la prohibición de vuelos.

¹³ Doc. A/47/277 - S/24111, de 17 de junio de 1992, párr. 61

¹⁴ *Ibidem*, párrs. 63 y 64

¹⁵ De 31 de marzo

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

A partir de ese momento y en el marco de las Fuerzas de mantenimiento de la paz, la OTAN se hizo cargo, entre otras operaciones, del mando IFOR¹⁶ en la Antigua Yugoslavia, reemplazada por la SFOR en 1996¹⁷ o de la KFOR en Kosovo¹⁸, predecesoras de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán.

En el seno de la OTAN, la decisión de crear cuantos órganos subsidiarios se consideren necesarios para cumplir los fines del Tratado recae en el Consejo del Atlántico Norte (artículo 9 del Tratado). Principal órgano de decisión de la Organización, el Consejo está formado por representantes de todos los países miembros y el consenso es uno de sus principios básicos, lo que supone que las decisiones se toman por unanimidad. Así, es el Consejo el órgano que asume la dirección y la coordinación política de las Fuerzas de mantenimiento de la paz que la Organización despliega sobre el terreno.

4. La situación en Afganistán hoy

La comunidad internacional tenía clara la situación referente a Afganistán en 2001. En general, se consideró que la intervención militar (*Libertad Duradera*) estaba justificada porque Afganistán era el santuario de Al-Qaida; por lo tanto, la presencia militar debía continuar porque seguía habiendo una fuerte presencia de Al-Qaida en el país y un riesgo de retorno del régimen taliban. Y para evitar esto último, debía reconstruirse Afganistán y poner en marcha un Estado central estable¹⁹.

Sin embargo, casi seis años después de la caída del régimen taliban, Afganistán sigue siendo un Estado no reconstruido y en el que el entorno de seguridad es pésimo. La posibilidad de atentados terroristas es importante, los secuestros son

¹⁶ S/RES/1031 (1995), de 15 de diciembre

¹⁷ S/RES/1088 (1996), de 12 de diciembre

¹⁸ S/RES/1244 (1999), de 10 de junio

¹⁹ O. ROY, *Afghanistan: la difficile reconstruction d'un Etat*, Cahier de Chaillot, nº 73, diciembre 2004, pág. 64

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

frecuentes, el narcotráfico campa a sus anchas (en particular, el comercio ilegal de opio) y las propias ofensivas militares de *Libertad Duradera* y la ISAF representan un peligro para la sociedad civil. De hecho, diversas organizaciones no gubernamentales han denunciado violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario durante estos últimos años²⁰. En particular, se acusó a la ISAF de haber matado a una veintena de civiles durante la *Operación Medusa* en septiembre de 2006.

El propio Secretario General de Naciones Unidas concluía, en su último informe²¹ y refiriéndose a la situación en Afganistán en materia de seguridad, que “la violencia vinculada a la insurgencia alcanzó su punto máximo en septiembre de 2006” y que existe “un marcado aumento de las fuerzas insurgentes dispuestas a iniciar operaciones de combate convencionales contra las fuerzas de seguridad del Gobierno e internacionales, y un mejoramiento importante de las tácticas y el adiestramiento de los insurgentes”²².

Pero eso no es todo. La insurgencia “está envalentonada por sus éxitos estratégicos”²³; durante el periodo que va de septiembre de 2006 a marzo de 2007 “se produjo un número sin precedentes de atentados suicidas”²⁴; “siguen produciéndose asesinatos de profesores y atentados contra centros educativos”²⁵;

²⁰ Por ejemplo, véase la noticia de Amnistía Internacional de 27 de noviembre de 2006, titulada “La OTAN debe garantizar que las víctimas civiles de tortura y homicidio obtienen justicia”, en la que se denuncia que los ataques de la ISAF no discriminan entre población civil y objetivos militares, causando así muertes civiles, además de provocar el desplazamiento de unas 90'000 personas. El comunicado de prensa 06/116 del Comité Internacional de la Cruz Roja, de 27 de octubre de 2006, también denuncia que “los bombardeos aéreos y las ofensivas terrestres en zonas rurales pobladas, además de los recientes ataques suicidas y las bombas colocadas a lo largo de las carreteras en zonas urbanas, han causado un significativo aumento del número de muertos, heridos y desplazados entre la población civil”

²¹ Informe del Secretario General sobre la Situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, de 15 de marzo de 2007, doc. A/61/799-S/2007/152

²² A/61/799-S/2007/152, párr. 2

²³ *Idem*, párr. 3

²⁴ *Idem*, párr. 7

²⁵ *Idem*, párr. 37

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

“hubo civiles atrapados en medio de un fuego cruzado durante las operaciones de combate”²⁶; “el Gobierno sigue enfrentándose a grandes dificultades para lograr que se respeten los derechos económicos y sociales”²⁷; “la corrupción imperante en el sistema judicial sigue siendo motivo de gran preocupación”²⁸; “el cultivo de la adormidera y la economía basada en las drogas siguen creciendo”²⁹; “se han logrado escasos avances en lo que respecta a la disolución de grupos armados ilegales”³⁰, etc.

Así, no es de extrañar que la conclusión de algunos sea que a día de hoy “ni el Acuerdo de Bonn (diciembre de 2001) ni el Pacto por el Afganistán (enero de 2006) han logrado avances significativos en sus propósitos: crear condiciones para la paz, la reconciliación, la reconstrucción y el desarrollo de Afganistán”³¹.

5. Naturaleza de la Fuerza de Asistencia para el Afganistán

La ISAF, a la hora de su creación, cumplía con todos los requisitos necesarios para este tipo de operaciones: el consentimiento de Afganistán estaba plasmado en el Acuerdo de Bonn al que se hace referencia en la resolución 1386 (2001); el mandato de la Fuerza estaba delimitado (seguridad en Kabul y sus alrededores) y era un mandato de mantenimiento de la paz; la autorización dada a la Fuerza era de carácter temporal (un periodo inicial de seis meses), que necesitaba una nueva resolución del Consejo para renovarse (como se hizo), y la resolución afirmaba el carácter imparcial de la Fuerza.

El consentimiento del Estado receptor de la Fuerza

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Idem*, párr. 42

²⁸ *Idem*, párr. 47

²⁹ *Idem*, párr. 60

³⁰ *Idem*, párr. 23

³¹ *Política Exterior*, editorial, núm. 116, marzo/abril 2007

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

Es principio bien conocido el de no-intervención plasmado en el artículo 2.7 de la Carta, que estipula que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”

El hecho que las Fuerzas de mantenimiento de la paz no sean medidas coercitivas reside fundamentalmente en el requisito del consentimiento del Estado en cuyo territorio este tipo de operaciones se despliega. Si no existiese consentimiento del Estado, resultaría obligado calificar esta medida del Consejo de Seguridad, tomada en aplicación de sus competencias en el marco del Capítulo VII, como una medida coercitiva autorizada por la Organización.

Así, es fundamental que, siempre que exista un gobierno representativo del Estado, éste acceda al despliegue de la Fuerza sobre su territorio y a la posibilidad para ésta de recurrir a las armas en caso de ser necesario. El consentimiento es la única manera de respetar los principios de no intervención, soberanía e integridad territorial.

Así el Estado receptor ha de aceptar que el Consejo de Seguridad invoque el Capítulo VII de la Carta en las resoluciones que las autorizan para que puedan “hacer uso de todas las medidas necesarias” para cumplir el mandato que les ha sido asignado, es decir que puedan recurrir llegado el caso a la fuerza armada.

Lo interesante es precisar quién debe dar ese consentimiento. En efecto, en el caso que aquí nos ocupa, recordemos que el ataque llevado a cabo por una coalición de Estados liderada por los estadounidenses acabó con el régimen taliban, que no era

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

el gobierno internacionalmente reconocido pero sí el gobierno *de facto* afgano (el gobierno “legítimo” estaba en el exilio).

Al terminar la ofensiva occidental, Afganistán se quedó sin gobierno representativo. La solución adoptada por las Naciones Unidas ha sido convocar una Conferencia internacional (las llamadas “Conversaciones de las Naciones Unidas sobre Afganistán”) en la que se instó a los afganos a que se pusiesen de acuerdo sobre quién había de representar al Estado.

Esta iniciativa desembocó en el Acuerdo de Bonn, en el que se consideró que era la Autoridad Provisional, establecida por el Acuerdo, quién había de dar el consentimiento en nombre de Afganistán, en relación con el despliegue en territorio afgano, de una Fuerza multinacional de paz. Notemos además que, si bien es cierto que varias facciones afganas estuvieron representadas en la Conferencia, quedó claro que no era necesario que todas las partes en conflicto expresasen su acuerdo sobre quién debía representar al país puesto que los taliban (derrocados por la coalición pero grupo importante en número e influyente en el país) no estuvieron representados ni en la Conferencia ni en la Autoridad Provisional para el Afganistán³².

En cuanto al consentimiento en relación con el establecimiento de la ISAF, remarquemos que el Gobierno provisional afgano expresó, en un principio, su acuerdo al despliegue de la Fuerza “de acuerdo con el capítulo VI de la Carta”³³, lo que implicaba una limitación del recurso a las armas por parte de los integrantes de la ISAF.

³² Véase al respecto J. CARDONA LLORÉNS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, págs. 818-819 y las referencias citadas

³³ Carta de 14 de diciembre de 2001 del Ministro interino de Relaciones Exteriores de la Administración Provisional de Afganistán al Presidente del Consejo de Seguridad

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

Los Estados que estaban dispuestos a contribuir con tropas a la ISAF presionaron a la Administración Provisional de Afganistán para que cambiara este requisito y lo consiguieron. En su carta de 19 de diciembre³⁴, el gobierno afgano hacía referencia a su petición anterior y la corregía señalando que “podría desplegarse una fuerza internacional de seguridad de conformidad con los Capítulos VI o VII de la Carta.” Aunque la misiva también estipulaba que:

“las autoridades afganas desearían reiterar al Consejo de Seguridad que, cada vez que se desplieguen fuerzas, las condiciones iniciales de la coordinación habrán de convenirse con las autoridades afganas en Kabul respecto de la nacionalidad y el tamaño de las unidades militares que se pretende emplazar en territorio afgano, la duración y el calendario de su cometido y las modalidades de su función sobre el terreno.”

Por tanto, la Autoridad Provisional aceptó, con su referencia al capítulo VII de la Carta, que la ISAF pueda recurrir a las armas en cumplimiento de su mandato, pero no renunció al respeto de su soberanía e integridad territorial puesto que exigió su consentimiento para el despliegue y la actuación de la Fuerza³⁵. El consentimiento del gobierno afgano cobró más fuerza, a partir de la celebración de las elecciones en 2005, puesto que de una Autoridad provisional se ha pasado a un Gobierno elegido por el pueblo.

Ahora bien, la pregunta que debemos plantearnos ahora es: si existe consentimiento del Estado receptor (Afganistán) tanto para el despliegue de la ISAF como para el

³⁴ S/2001/1223

³⁵ Véase al respecto J. CARDONA LLORÉNS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, págs. 873-874

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

recurso a las armas, ¿por qué resulta necesaria la autorización, en virtud del Capítulo VII, del Consejo de Seguridad?

La respuesta es simple: “la autorización del Consejo de Seguridad nos da una garantía. La intervención del Consejo de Seguridad autorizando la creación, mandato y medios de ejecución garantiza una mayor objetividad”³⁶. En efecto, coincidimos en que la intervención de las Naciones Unidas, por medio de su órgano principalmente responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, evita, por un lado, las dudas sobre la legitimidad del órgano estatal que solicita en nombre de Afganistán la intervención de la Fuerza (sobre todo, en relación con el consentimiento inicial, puesto que era una Autoridad provisional) y, por otro, da una garantía sobre la validez del consentimiento del Estado receptor, puesto que se supone que éste ha pedido libremente el despliegue de la Fuerza no a un Estado, sino a una Organización Internacional.

Pero, ¿y por qué en el marco del Capítulo VII? Hemos visto que se instó expresamente a la Autoridad Provisional a que cambiase su petición inicial para incluir la posibilidad de recurrir a las armas por parte de la ISAF. Y ello puede explicarse porque “el Consejo de Seguridad, al “inventarse” este tipo de autorizaciones no previstas en la Carta, ha considerado que era necesario utilizar los poderes que le otorga el Capítulo VII de la Carta y no eran suficientes los que le otorga el Capítulo VI. Sin duda [...] hay que reconocer que el mayor nivel de exigencia jurídica que impone el Capítulo VII [que exige, ante todo, una previa calificación de la situación como amenaza a la paz, quebramiento de la paz o acto de agresión] es una garantía y que a la hora de optar, más vale invocar

³⁶ Véase al respecto J. CARDONA LLORÉNS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, pág. 873

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

innecesariamente el Capítulo VII (que no hace ilegal el acto) que no invocarlo en caso necesario (que sí podría hacerlo).³⁷

La imparcialidad de la Fuerza

El punto álgido del posible cambio de la naturaleza de la ISAF reside en el criterio de imparcialidad de la Fuerza. En efecto, en un principio la operación *Libertad Duradera* estaba a cargo, de forma exclusiva, de combatir a los talibán, y la ISAF debía asegurar los grandes centros urbanos y facilitar, manteniendo la seguridad, la celebración de las elecciones. Eso hacía que la ISAF fuese percibida por los afganos no como un ejército sino como una “súper-gendarmería”³⁸.

A partir, sobre todo, de la ampliación de su mandato por la resolución 1659 (2006), en particular en lo referente al refuerzo de “las sinergias operativas con la Operación Libertad Duradera”, la imparcialidad de la ISAF, reconocida en cada resolución que el Consejo de Seguridad adoptó en relación con su mandato, puede ser puesta en entredicho.

La necesidad de actuar con imparcialidad en el mantenimiento de la paz fue destacada en el Informe Brahimi: “imparcialidad debe significar cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporalización. En ocasiones, las partes locales no

³⁷ J. CARDONA LLORÉNS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, pág. 874

³⁸ O. ROY, *Afghanistan: la difficile reconstruction d'un Etat*, Cahier de Chaillot, n° 73, diciembre 2004, pág. 64

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido”³⁹.

Por lo tanto, la imparcialidad de la Fuerza se definirá por su actuación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con el mandato que le ha sido asignado.

Obviamente, el respeto a los principios de la Carta va más allá que el simple respeto a los principios de no intervención en los asuntos internos, soberanía e integridad territorial. Nadie duda hoy que deban añadirse también principios fundamentales como la libre determinación de los pueblos y, sobre todo, en el caso que nos ocupa, el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En cuanto a la imparcialidad de su mandato, la ISAF y *Libertad Duradera* se distinguían claramente al inicio de sus actividades. *Libertad Duradera* fue una intervención militar lanzada sin autorización del Consejo de Seguridad (Estados Unidos invocó un derecho inherente de legítima defensa para atacar Afganistán⁴⁰) y actualmente las tropas de la coalición permanecen en el país con el consentimiento del Gobierno afgano, eso sí, ahora legitimado por las urnas.

Es, por tanto, una misión de combate cuyo objetivo es impedir la reaparición de la amenaza de Al Qaida y los taliban. No se rige por un principio de imparcialidad, tiene un objetivo militar definido: perseguir y eliminar a la insurgencia. Por lo tanto, su misión es la lucha contra los taliban, que se enmarca dentro del concepto más global de la “lucha contra el terrorismo” tan usado para justificarlo prácticamente todo desde los atentados del 11-S.

³⁹ A/55/305-S/2000/809, párr. 50

⁴⁰ Véase la Carta de fecha 7 de octubre de 2001 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, S/2001/946

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

El deseo de reforzar las sinergias operativas entre Libertad Duradera y la ISAF no resulta muy sorprendente, puesto que es de notoriedad pública que el Estado líder de la coalición (Estados Unidos) es también miembro influyente de la OTAN (al mando de la ISAF).

Ahora bien, si la ISAF lleva a cabo operaciones como *Medusa* o *Aquiles*, es decir operaciones abiertas de combate contra insurgentes, proporcionando o contando con el apoyo de *Libertad Duradera* debemos preguntarnos si, más allá de que este tipo de acciones sea expresión del refuerzo de las sinergias operativas entre ambas operaciones, la ISAF no pierde su carácter imparcial.

Por ello, pasaría de ser la “super-gendarmería” a la que hacíamos referencia anteriormente para convertirse en “brazo” de *Libertad Duradera*. Y ello nos haría dudar, en consecuencia, de su vocación de “mantenimiento de la paz” para hacer nacer sospechas de “imposición de la paz”. Y, obviamente, si llegase a fusionar con *Libertad Duradera*, como recomendó en su momento, algún Coronel estadounidense⁴¹, ya no cabría ningún tipo de duda sobre su naturaleza.

En la actualidad, probablemente la ISAF es considerada, cuanto menos por los afganos, como una operación bélica. Las constantes noticias de bombardeos y ataques que causan víctimas civiles, cuya autoría resulta siempre sospechosa (recordemos los ataques aéreos en el distrito de Shindand a finales de abril que provocaron decenas de muertes de civiles o los bombardeos en Sangin del 8 de mayo que mataron a una veintena de afganos), provoca que la población no distinga entre *Libertad Duradera* y la ISAF.

⁴¹ M. L. EVERETT, “Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative”, *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, Pennsylvania, 2006

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

La OTAN ha desmentido que la ISAF fuese responsable de estos ataques, pero ya se oyen voces que reconocen la existencia de problemas de coordinación entre ambas operaciones a pesar de que, para evitar justamente este tipo de situaciones, se decidió que el mando de ambas operaciones dependiese del mismo hombre, el General estadounidense Dan K. McNeill.

Y la pasividad de la comunidad internacional, que tan contundentemente apoyó la intervención occidental en Afganistán tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, no deja entrever una posible reflexión sobre la idoneidad de seguir manteniendo una Fuerza que nació con unos objetivos de estabilización y se está convirtiendo en un “enemigo” para muchos afganos.

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

6. Conclusión

La ISAF nació como una operación de estabilización, autorizada por el Consejo de Seguridad, para cumplir un mandato claramente definido que tenía vocación de mantenimiento de la paz. Su carácter consensual reside en el tratado internacional que la legítima (el Acuerdo de Bonn) y tanto su despliegue como su posible (y probable) recurso a las armas fue consentido, primero, por una Autoridad de “soberanía limitada” y provisional y, luego, por un Gobierno libremente elegido en las urnas por los ciudadanos afganos.

Con la toma de dirección de la Fuerza por la OTAN en 2003, el Consejo amplió el mandato de la ISAF para que pudiera actuar fuera de Kabul. Luego, tras la celebración de elecciones y la conclusión del Pacto para el Afganistán, una nueva autorización permitió el despliegue de la Fuerza hasta tener presencia en la mayor parte del territorio afgano.

En paralelo a la ISAF, persiste en Afganistán la presencia, aceptada y apoyada por las autoridades afganas, de la coalición internacional que derrocó en su momento al régimen talibán y que actualmente sigue luchando contra los insurgentes y los terroristas que impiden la “autoridad efectiva” del Gobierno afgano.

Sin embargo, la situación en Afganistán no es hoy alentadora, en particular en materia de seguridad. La Fuerza lanzó en los últimos meses dos operaciones de envergadura, *Medusa* y *Aquiles*, que dificultan ahora la clara distinción entre una operación bélica (*Libertad Duradera*) y una Fuerza de estabilización (la ISAF), lo que obliga a cuestionarse un posible cambio de su naturaleza, que de no haberse producido ya, está a punto de tener lugar, ante la pasividad manifiesta de la comunidad internacional.

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

En cuanto a la responsabilidad de las Naciones Unidas, la Organización no tiene ningún tipo de control real sobre la Fuerza y, por lo tanto, se limita, por medio del Consejo de Seguridad, a renovar periódicamente su autorización, haciendo suyos los distintos tratados internacionales que han ido firmándose desde la caída del régimen talibán.

Desde que autorizó la primera Fuerza internacional (la IFOR) en Bosnia y Herzegovina – resolución 1031 (1995) – el Consejo ha ido consolidando una práctica que, en un principio, se consideraba una respuesta excepcional dado “el carácter singular, extraordinario y complejo”⁴² de la situación en Bosnia. Ahora, con la sexta Fuerza multinacional⁴³ se confirma lo que alguno ya calificaba, hace una década, de “desposesión del Consejo (...) de sus responsabilidades [en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales] a favor de un acuerdo regional [en este caso, la OTAN]”⁴⁴.

Y es en particular la OTAN la organización que tiene un reto importante en Afganistán. La ISAF es su primera operación fuera del ámbito “atlántico” y representa por ello un desafío. Un fracaso en Afganistán podría significar un retroceso en sus actividades de mantenimiento de la paz y un retorno a acciones más clásicas de defensa mutua. Y la realidad muestra que, tras seis años, no se están consiguiendo avances significativos.

⁴² Resolución 1031 (1995), de 15 de diciembre

⁴³ Tras la IFOR, reemplazada por la SFOR (resolución 1088 (1996), de 12 de diciembre) en Bosnia y Herzegovina, se autorizaron tres Fuerzas más antes de la ISAF: la *Fuerza Multinacional de Protección* en Albania (resolución 1101 (1997), de 28 de marzo) la KFOR en Kosovo (resolución 1244 (1999), de 10 de junio) y la INTERFET en Timor Oriental (resolución 1264 (1999), de 15 de septiembre)

⁴⁴ PÉREZ GONZÁLEZ M., “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta”, *Tiempo de Paz*, nº 43, 1996-1997, pág. 35

La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (2001-2007)



Raquel Regueiro Dubra

05/05/2007

ref. 05/07

Bibliografía

CARDONA LLORÉNS Jorge, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2002, págs.

Editorial en *Política Exterior*, núm. 116, marzo/abril 2007

EVERETT Michael L., “Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative”, USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College, Pennsylvania, 2006

IGLESIAS VELASCO Alfonso, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003

PÉREZ GONZÁLEZ Manuel, “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta”, *Tiempo de Paz*, nº 43, 1996-1997

ROY Olivier, *Afghanistan: la difficile reconstruction d'un Etat*, Cahier de Chaillot, nº 73, diciembre 2004