



DOCUMENTOS

DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1



VISIÓN ESPAÑOLA
DEL

POSIBLE EVOLUCIÓN
DE AFGANISTAN:

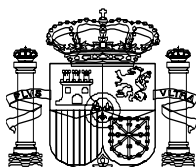
MINISTERIO DE DEFENSA

PAPEL DE LA OTAN



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***POSIBLE EVOLUCIÓN
DE AFGANISTÁN:
PAPEL DE LA OTAN***

Marzo de 2007**MINISTERIO DE DEFENSA**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Por Luis Feliú Ortega

SITUACIÓN SOCIO-POLÍTICA DE AFGANISTÁN

Por Amparo Tortosa Garrigós

AFGANISTÁN EN EL PANORAMA ASIÁTICO

Por María Dolores Algora Weber

ASPECTOS OPERACIONALES DEL CONFLICTO

*Por Juan E. Aparicio Hernández-Lastra, Jesús de Miguel Sebastián
y Gumersindo Veiga Pérez*

CONCLUSIONES FINALES

Por Luis Feliú Ortega

APÉNDICE: ASPECTOS JURIDICO-INTERNACIONALES DEL CONFLICTO ARMADO DE AFGANISTAN

Por José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Al día siguiente del 11 de septiembre de 2001 (11-S), día del ataque a las torres gemelas de Nueva York, acción reivindicada por Al Qaeda, Estados Unidos anuncian y acuñan su nuevo concepto de lucha global contra el terrorismo. El Afganistán de los talibanes que ya antes había sido objeto de numerosas sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), es identificado como un país del “eje del mal” que está dando cobijo al líder de Al Qaeda y rechaza entregarlo.

Era la primera vez que Estados Unidos sufrían un ataque de una “potencia” extranjera en su propio suelo, se trataba pues de una acción directa contra un miembro de la Alianza Atlántica. En este contexto y también al día siguiente de los atentados del 11-S, el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tras una reunión de urgencia del Consejo invocó por primera y, hasta ahora, única vez en su historia el artículo V del Tratado del Atlántico Norte, considerando el ataque a uno de sus miembros como un ataque a la Organización.

La primera consecuencia fue el desencadenamiento de la primera operación al amparo de ese artículo, operación Active Endeavour para la seguridad en el Mediterráneo, y que sigue activa en la actualidad.

En octubre del mismo año se pone en marcha la operación Libertad Duradera OEF (Enduring Freedom), llevada a cabo por una coalición de países, liderada por Estados Unidos. Aunque no es una operación de la OTAN muchos aliados, entre los que destacan Gran Bretaña, Francia y Alemania y aquellos otros que se encontraban en puertas de serlo, acuden a la llamada de solidaridad. Así se llega a la toma de la capital, Kabul el 13 de noviembre del 2001.

No obstante, el territorio afgano, salvo Kabul y algunos enclaves, no es ocupado ni controlado. Entre otras cosas ni se dispone de los medios suficientes y apropiados ni, por otra parte, tampoco se había previsto.

A continuación llega la fase de reconstrucción política, económica y social. Esta fase lleva consigo la estabilización del país que garantice la seguridad para que puedan llegar los oportunos recursos y para poder desarrollar los adecuados programas.

En diciembre de 2001, tienen lugar los Acuerdos de Bonn para la reconstrucción de Afganistán y su transición al sistema político democrático. Consecuencia de esa reunión internacional, fueron el establecimiento de los primeros cimientos para la creación de la autoridad interina en Afganistán, la organización de la correspondiente Conferencia de Donantes para la reconstrucción del país y la creación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), en base a contribuciones de varios países, integrantes y no integrantes de las fuerzas de la coalición liderada por Estados Unidos, a los que se sumaron apoyos puntuales proporcionados por la OTAN. La Conferencia de Bonn estableció como principal conclusión la necesidad de una acción coordinada entre los distintos actores, y en particular del Gobierno de Afganistán, los países que contribuyen a ISAF, los países fronterizos y en general la comunidad internacional.

ISAF despliega alrededor de Kabul relevando a las unidades americanas y de la coalición que pueden continuar así la lucha contra la insurgencia en el resto del país.

El 20 de diciembre del mismo año, la Organización de Naciones Unidas (ONU), por resolución 1386, crea su Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán.

Se puede afirmar que el incipiente proceso de reconstrucción y estabilización de Afganistán se desarrollaba según las previsiones más optimistas, cuando se produce la invasión de Irak, acción que se enmarca también dentro de la “lucha global contra el terrorismo”. Como primera consecuencia de la apertura de un nuevo frente en Irak, el esfuerzo en Afganistán se redujo de forma importante precisamente cuando lo que se necesitaba eran más medios.

Era necesario que ISAF, que había nacido como una contribución de diversas naciones al esfuerzo de reconstrucción y concentrada en el área de Kabul, fuera más robusta y con capacidad de asumir parte de las tareas que hasta entonces estaban llevando a cabo las fuerzas de la coalición de OEF, por lo que Estados Unidos solicita con insistencia refuerzos a los países aliados, cosa que no se consigue hasta que, también a instancias

de Estados Unidos, la OTAN se hace cargo de ISAF, en agosto de 2003. En octubre, el CSNU por resolución 1510 aprueba su extensión a todo el país.

El 19 de septiembre de 2005 tienen lugar las primeras elecciones al Parlamento y Consejos Provinciales.

Se crea un Gobierno democrático bajo la Presidencia de Karzai, pero el incipiente estado afgano es un estado inviable y no es capaz por sí solo ni de garantizar la seguridad ni de poner en funcionamiento su economía.

Con la experiencia obtenida en Irak, donde las fuerzas de ocupación desplegadas en las distintas provincias, aproximadamente un batallón por provincia, formaron los Equipos de Apoyo a la Gobernación (GST) para garantizar la seguridad y permitir la gobernación y la reconstrucción, se crearon en Afganistán los o Equipos de Reconstrucción Provincial PRT. Se trata de una versión mejorada de los GST, con más aportación civil. Se empezó en el norte y en el oeste y posteriormente se fueron ampliando a todo el territorio.

El mes de enero de 2006 tiene lugar la Conferencia de Londres sobre Afganistán, en la que se reconocen los progresos alcanzados desde Bonn y se confirma la continuidad del apoyo internacional a largo plazo (hasta el 2010), fecha en la que el Ejército Nacional Afgano (ANA) deberá haber alcanzado los 70.000 efectivos. Las áreas en las que se desarrollará el trabajo a medio plazo son: seguridad; gobernabilidad; el cumplimiento de la ley y los derechos humanos; y el desarrollo económico y social. Finalmente, se establece como elemento de coordinación el JCMB (Joint Coordination and Monitoring Board), el cual es presidido de forma conjunta por el Gobierno afgano y el representante especial del secretario general de Naciones Unidas y en el que OTAN estará representada por el representante civil (Senior Civil Representative) y comandante de la ISAF (COMISAF).

Se duda en si unir en una sola operación la ISAF y la OEF. Finalmente, después de varias discusiones en OTAN y en los propios Estados Unidos, se llega a la fórmula de mantenerlas separadas pero de forma que aunque el mando de ISAF es desempeñado por un general inglés (general Richards, jefe del Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida), su segundo, el jefe de operaciones de seguridad (Deputy Commander Security) sea un general americano que al mismo tiempo es el jefe de la coalición para OEF con lo que se garantiza la adecuada coordinación de las operaciones, la debida transferencia de

información y por lo menos, teóricamente, la OTAN no se ve involucrada en la lucha directa contra la insurgencia.

En verano del 2006 se lleva a cabo la etapa tercera de ISAF con la operación Medusa de extensión del control al sur en donde se constata la escasez de recursos disponibles y sobre todo la inexistencia de una reserva estratégica y en otoño del mismo año se completa la etapa cuarta con el control al este, donde parte de las fuerzas de Estados Unidos pasan de OEF a ISAF.

En el momento actual se ha avanzado algo en la reconstrucción porque existe un gobierno elegido tras unas elecciones generales y la extensión de ISAF a las provincias más conflictivas ha puesto fin a las luchas generalizadas. No obstante, la seguridad no está garantizada, la reconstrucción de la economía y de las infraestructuras es muy lenta y la lucha contra la insurgencia no ha terminado. Además empiezan a aparecer enfrentamientos entre chiíes y suníes que hasta hace poco no se producían en este país y las fuerzas insurgentes, aumentando su actividad, también han cambiado de táctica utilizando cada vez más los atentados con explosivos y el empleo de terroristas suicidas.

Finalmente, la reconstrucción se enfrenta con otro tipo de desafíos como son la corrupción en la policía y otros estamentos oficiales, el tráfico de drogas y la presencia de grupos armados ilegales.

Participación española

Por lo que respecta a España, nuestra nación fue invitada a participar en ISAF desde los primeros momentos, ofreciéndosele un puesto preeminente pero nuestro Gobierno duda y en la Conferencia de Generación de Fuerzas de Londres no se decide más que a presentar tropas de apoyo, fundamentalmente tropas de ingenieros, un elemento de apoyo logístico y apoyo al aeropuerto internacional de Kabul, más los medios aéreos (un C-130 y helicópteros del Ejército de Tierra en Manas (Kirguistán) que ya participaron en OEF. Hay que resaltar que hasta julio del 2004 nuestra nación participó con una fragata en OEF.

Posteriormente y al hacerse cargo la OTAN, España duda una vez más y pretende relevar a las naciones que tienen PRT en el norte, que son los menos problemáticos, pero

ni el Reino Unido ni Alemania, que los detentan, ceden. Por fin acepta la última opción que es hacerse cargo del PRT de Qala i Naw en el oeste, y de la base de apoyo avanzado de Herat, capital de la provincia de Badghis, dentro del Mando Regional Oeste que se adjudica a Italia. Además incluye una Compañía de Fuerza Reacción Rápida (QRF) que apoya al PRT de Qala i Naw y a otros cuatro en la citada región cuyo mando ostenta Italia.

Durante las elecciones generales España ofrece y se le acepta el envío de dos batallones para reforzar la seguridad de las mismas.

Actualmente mantiene el PRT de Qala i Naw que incluye fuerzas militares de refuerzo y apoyo a la seguridad y donde actúan elementos de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la base de Herat y la Compañía de QRF más algunos elementos en los Cuarteles Generales de Herat y Kabul y los aviones de Manas. En total unas 700 personas.

Propósito del trabajo

El presente trabajo, llevado a cabo por un grupo de expertos pretende analizar la situación desde distintos puntos de vista con la finalidad de extraer conclusiones que permitan, desde un punto de vista académico y técnico, exponer algunas ideas sobre la posible evolución de la situación.

El capítulo primero analiza la situación socio-política de Afganistán, para el que se ha contado básicamente con la experiencia de la analista Amparo Tortosa Garrigós, gran conocedora del país y de sus gentes con las que ha tenido la oportunidad de dialogar personalmente. En él se hace especial énfasis en la estructura social y en las elecciones celebradas recientemente; examina el actual clima de inseguridad existente y la importancia que la erradicación del cultivo de la adormidera tiene para lograr la reconstrucción del país. Concluye con la necesidad de continuar con la cooperación y la intervención internacional como único medio de hacer que Afganistán se convierta en un estado viable. Reconoce que el principal problema hoy día es la falta de seguridad, lo que va a exigir la permanencia durante bastante tiempo aún de ISAF, hasta que la policía afgana y el ANA, en cuya creación hay que volcar gran parte de los esfuerzos, pueda hacerse cargo de estos cometidos y se consolide el Estado.

Para la redacción del capítulo segundo, ha sido fundamental el trabajo de la profesora María Dolores Algora Weber, que ha estudiado el problema en el contexto regional y en la lucha por el control de los recursos energéticos de Oriente Medio. Entre otros elementos claves cita el papel primordial de Pakistán, cuya estabilidad es tan importante como la de Afganistán y sin cuya condena al terrorismo y su decidida lucha contra él será imposible pacificar la región. Además aunque también otros estados converjan en su interés por la lucha contra el terrorismo hay que tener en cuenta que sus intereses nacionales no están siempre en sintonía con los norteamericanos y además existen graves contenciosos entre ellos. Por todo ello, la situación requiere una solución global para la región. Finalmente la profesora Algora Weber se pregunta si el objetivo de la OTAN de la lucha contra el terrorismo no se habrá desvirtuado al llevar su acción hacia ámbitos geográficos y escenarios políticos y sociales que se escapan a la defensa y seguridad de los países miembros de la Alianza.

El capítulo tercero se ha redactado básicamente con las aportaciones del general de brigada Juan E. Aparicio Hernández-Lastra, y los coroneles Jesús de Miguel Sebastián y Gumersindo Veiga Pérez. En este capítulo se recogen una serie de consideraciones operacionales del conflicto. Se reconoce que la contribución de la OTAN a la evolución política ha tenido importantes progresos aunque el control efectivo de las autoridades afganas sigue siendo deficitario y existen importantes problemas, especialmente en el área de la seguridad. Consideran que los PRT son los elementos claves de la reconstrucción pero como los elementos civiles de los mismos pertenecen y dependen de las naciones respectivas, se hace necesario un intercambio de información de las actividades que desarrollan para analizar y valorar el impacto, alcance de las actividades que desarrollan y para ello es fundamental que los componentes militares de los mismos estén debidamente coordinados por la cadena de mando especialmente en lo referente al intercambio de información. Como recomendación final estiman que se debe mantener la contribución española en un perfil bajo, concentrando la participación en el PRT y, habida cuenta de las actuales limitaciones que España mantiene sobre la QRF, se podría incluso buscar la oportunidad de disminuir esta aportación aumentando, en su caso, la entidad del PRT, manteniendo siempre un equilibrio entre ambas participaciones, es decir, entre la seguridad de nuestras tropas y la solidaridad con los aliados.

Un aspecto importante del documento es el referido a la legalidad y la legitimación de la intervención. El general Consejero Togado José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, trata

estos aspectos en un documentadísimo análisis sobre los aspectos jurídico-institucionales del conflicto armado de Afganistán, que por su profundidad y extensión se ha sacado del cuerpo del documento y figura como un apéndice al mismo. Para el general, se debe dejar constancia de la existencia de un conflicto armado sin carácter internacional en Afganistán, prácticamente desde la retirada de la Unión Soviética hasta la intervención de Estados Unidos y demás países de la coalición, momento en el cual pasa a ser un conflicto internacional. Para el general Rodríguez-Villasante, aunque la ISAF se encuentra actuando según autorización de las Naciones Unidas, al amparo del artículo 7 del Convenio de 1994, la extensión de sus operaciones a una zona donde se producen enfrentamientos armados con una parte adversa al gobierno establecido, en el marco de un conflicto interno, podría llevar a los afganos a percibir la actuación de ISAF como intervención armada o, incluso, como fuerza de ocupación, lejos de la imparcialidad de Naciones Unidas.

LUIS FELIÚ ORTEGA

Teniente general del Ejército de Tierra (ret).

SITUACIÓN SOCIO-POLÍTICA DE AFGANISTÁN

Síntesis geográfica

La República Islámica de Afganistán, se encuentra situada en el corazón de Asia. Comparte fronteras con: Pakistán al sur y el este, Irán al oeste, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán al norte, y la República Popular China al noreste. Afganistán carece de salida al mar.

Afganistán ocupa una superficie de 647.9478 kilómetros cuadrados - algo mayor que la península Ibérica- de los que aproximadamente el 75% esta constituido por terreno montañoso; el *Hindu Kush*, que ocupa la parte central de Afganistán, es la segunda cadena montañosa más alta del mundo, con varios picos por encima de los 6.400 metros. Gran parte de este territorio, excepto unos cuantos valles fértiles muy poblados, como el de Herat, al noroeste es desértico o semidesértico. La dureza de su territorio se complementa con un clima continental extremo, con escasas precipitaciones.

Su situación geográfica, encrucijada entre el Este y el Oeste, la ha llevado a ser lugar de encuentro de diversos imperios y civilizaciones que han penetrado en su suelo, en el que se cruzan importantes rutas históricas y comerciales como la ruta de la seda. Esto ha convertido el territorio afgano en un crisol de culturas, algunas tan importantes como la persa, la helénica, la budista y la islámica, a la vez que ha configurado el país como un mosaico de grupos étnicos, que no obstante conservan un arraigado patriotismo basado en la conservación de sus tradiciones.

Con cerca de 30.000.000 de habitantes cuya esperanza de vida es de 47 años, la población afgana está compuesta por numerosos grupos étnicos siendo el principal el constituido por los pastunes- que han detentado el poder de forma prácticamente ininterrumpida- (aproximadamente el 40%), seguido de los tayikos (25%) y los hazaras (20%). Las principales ciudades son: Kābul (3.000.000 aproximadamente), Qandahār (400.000), Mazar-e Sarīf (300.000), Herat (300.000) y Jalālābād (200.000).

Los afganos son predominantemente musulmanes (99%), en su mayoría suníes (80%), perteneciendo el 19% chiíes restante, a la etnia de los hazaras. Existen también unas reducidas minorías hindú y sikh.

Su origen como nación se remonta al año 1747 con el reinado de Ahmad Shah Durrani. Ya en la época moderna, el 19 de agosto de 1919, obtiene su independencia del Reino Unido y desde 1979, se puede afirmar que ha vivido sumergida en un continuo conflicto; comenzando con la invasión soviética, seguida de una guerra civil y finalmente por la intervención norteamericana en el 2001, consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre (11-S), en la que se consigue el derrocamiento del régimen de los taliban, iniciándose un nuevo periodo en la turbulenta historia de Afganistán, figura 1.

Afghanistan-Pakistan Border



Afganistán es un país extremadamente pobre, con una alta dependencia en la agricultura (el 60% de la población trabaja en el sector agrícola) que se concentra fundamentalmente en las llanuras del norte, cerca de las fronteras con Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. Su convulsa historia, su accidentada geografía que dificulta el desarrollo de un adecuado sistema de comunicaciones, su estructura social –feudo/tribal– consecuencia del mosaico étnico y la extrema compartimentación territorial, la escasez de recursos naturales y un profundo subdesarrollo cultural, han colocado a Afganistán en los últimos puestos del *ranking* del Índice de desarrollo humano. Su población sufre importantes carencias en alimentación, vivienda, asistencia sanitaria, etc.

Primeros pasos en la reconstrucción del Estado

LOS ACUERDOS DE BONN

Apenas liberado Kabul del régimen talibán, en octubre de 2001, se firmó, en diciembre del mismo año, el Acuerdo de Bonn para el “reestablecimiento de las instituciones gubernamentales permanentes” con las que se inicia un largo y tortuoso camino hacia la normalización de la vida política afgana y la reconstrucción del país. Se designó a Hamid Karzai -perteneciente a la etnia pastún- como presidente interino de Afganistán y se establecieron las etapas para el desarrollo político. Asimismo, en virtud de dicho acuerdo y por resolución 1510 de Naciones Unidas, se creó la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) con la misión inicial de proporcionar seguridad a la capital Kabul y facilitar el desarrollo del Gobierno interino.

En enero de 2004 se aprobó una nueva Constitución para Afganistán, produciéndose en octubre las elecciones presidenciales que le dieron la mayoría -55%- a Hamid Karzai. Finalmente, en septiembre de 2005 se culminó el proceso político establecido en el Acuerdo de Bonn, con la celebración de elecciones democráticas a la Asamblea Nacional.

El sistema de Gobierno afgano es fuertemente presidencialista. La Constitución dota al presidente de amplios poderes. El presidente es comandante supremo de las Fuerzas Armadas, nombra a los jueces y a todos los miembros del Gobierno, etc.

LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2005 EN AFGANISTÁN

Las elecciones tuvieron lugar el 18 de septiembre para elegir a los miembros de la Cámara Baja del Parlamento *Wolesi Jirga* y a los representantes de los Consejos provinciales de las 34 Provincias de Afganistán, encargados de elegir los 102 miembros de la *Meshrano Jirga*, la Cámara Alta.

Aunque el ministro de Justicia presentó una propuesta de sistema electoral proporcional mixto –listas de partido más candidatos individuales– con la intención de fortalecer los partidos políticos, el presidente Karzai la rechazó porque dejaba a los independientes en desventaja. Se aprobó, por lo tanto, un sistema de voto único, no transferible, prescindiendo de las listas de partidos y concurriendo los candidatos de manera individual.

Esta decisión obedecía a la escasa credibilidad que contaban los partidos políticos, especialmente para Karzai, al ser frecuentemente asociados con las facciones militares (su origen está en los grupos político-guerrilleros que se conformaron en torno a lazos étnicos y lingüísticos en el periodo de los mujahidín).

El número de electores registrados ascendía aproximadamente a 12,5 millones, de los que el 40% eran mujeres; concurrían a las elecciones, por otra parte, cerca de 5.800 candidatos para los 669 puestos en juego. De éstos, el 12% de los candidatos a la *Wolesi Jirga* y el 8,1% de los candidatos a los Consejos Provinciales eran mujeres; dato especialmente relevante en un país donde, en algunas zonas, las mujeres son objeto de una fuerte presión social, por parte de los hombres, en cuanto a su derecho de voto o de candidatura. En cualquier caso, la Ley Electoral les reservaba el 25% de los escaños para asegurar su representación en el futuro del país.

Estos comicios, que tuvieron que posponerse más de un año, fueron las primeras elecciones parlamentarias en Afganistán en 33 años. Aunque las elecciones deberían haber tenido lugar en junio de 2004, la situación de seguridad interna obligó a retrasarlas. Los grupos talibanes amenazaron a votantes y electores, y varios candidatos fueron asesinados antes de la fecha de la elección.

La marginación de los partidos ha sido muy criticada por las posibles complicaciones que pueden plantear para el futuro. Debido a la ausencia de partidos, es posible que sean elegidos representantes con escasa experiencia en política o con perfil y posiciones

desconocidas. Hay que señalar, por otra parte, que algunos de los candidatos fueron financiados por partidos políticos y pudieron realizar campañas más costosas que las de otros, con lo que no concurrían en igualdad de condiciones.

Según la Organización No Gubernamental (ONG), ICG (*International Crisis Group*), el sistema de voto único "mina los nacientes grupos democráticos, mientras que las antiguas redes yihadistas siguen teniendo acceso al poder y los recursos". Asimismo, considera esta ONG, que el hecho de que los candidatos sean independientes puede impedir llegar a consensos en la Asamblea Nacional y con ello provocar inestabilidad en el futuro, mientras que el vacío y la falta de visibilidad de los partidos puede hacer que su ausencia sea llenada por agrupaciones conformadas en torno a intereses oscuros.

En cualquier caso, independientemente de las razones y el sistema elegido, el fortalecimiento de la democracia exige avanzar en el desarrollo de los partidos políticos que permitan no sólo una fácil identificación del votante con las distintas opciones sociales y políticas, sino la formación de grupos parlamentarios con los que negociar la aprobación de las leyes en vez de tener que hacerlo con cada uno de los diputados.

LA CONFERENCIA DE LONDRES

Con la constitución de la Asamblea Nacional Afgana, en diciembre de 2005, se cerraba el proceso de creación de las Instituciones que se había diseñado en los Acuerdos de Bonn de 2001. Sin embargo, el paso dado, con ser importante, aún estaba lejos de solucionar los enormes problemas planteados en este territorio con un Estado apenas reconocible. Era preciso, para construir la nación afgana, que las Instituciones creadas funcionaran eficazmente. Para ello, el 1 de febrero de 2006, se celebra la Conferencia de Londres en la que la comunidad internacional, por una parte, y el propio Gobierno afgano, por la otra, se comprometen en un plan, el Afganistan Compact, que dibuja la estrategia a seguir en los próximos cinco años para la construcción de un estado eficaz y responsable en Afganistán con objetivos específicos en los ámbitos de la seguridad, el sistema de gobierno y el desarrollo tanto económico como social.

El Afganistan Compact se fija como objetivos, entre otros, el desarme de todas las milicias en el 2007, completar la totalidad de efectivos del Ejército Nacional Afgano – 70.000 soldados– y de las Policías Nacional (ANP) y de Fronteras (ABP) –62.000 agentes

de policía—. Por otra parte, se garantiza en el pacto la presencia de las fuerzas multinacionales hasta el año 2010 y el compromiso para aportar 10.500 millones de dólares en ayudas directas y proyectos de cooperación.

Situación actual. Los elementos desestabilizadores

Aunque una simple enumeración de los logros alcanzados desde los Acuerdos de Bonn, pudieran llevar a la falsa percepción de que las cosas han mejorado bastante en Afganistán, lo cierto es que los grandes problemas siguen no solo intactos sino que en algunos aspectos la situación ha ido deteriorándose progresivamente.

A pesar del aparente éxito de las elecciones, la realidad es que apenas existe un Estado reconocible en Afganistán. Si bien con la creación de los Consejos Provinciales se trató de extender las instituciones del estado a las comunidades locales y regionales, lo cierto es que el Gobierno ejerce un escaso control fuera de Kabul y las provincias continúan en manos de los “señores de la guerra” que se resisten a la autoridad central. Acabar con una sociedad étnicamente compleja y con una estructura, consolidada a lo largo de siglos de historia, de carácter feudo-tribal, no es tarea fácil máxime cuando para ello se cuenta con unas instituciones ineficaces y escasamente desarrolladas.

Así pues, seis años después del derrocamiento del régimen talibán, el panorama, a pesar de la ayuda internacional y de la presencia de las fuerzas multinacionales, es desolador:

- Los índices de pobreza, sanidad, hambre, cultura, etc., continúan situando a Afganistán a la cola del *ranking* del desarrollo humano.
- La insurgencia en la región sur y este ha crecido de forma exponencial en los últimos años.
- Existe todavía un gran número de armas en manos de las milicias locales de los “señores de la guerra”.

- El cultivo de la adormidera ha crecido desde 1999, antes de que el régimen talibán destruyera gran parte de sus campos, en un 30% con una superficie cultivada, en el año 2005 de 104.000 hectáreas frente a las 8.000 existentes en el año 2001.
- Y, finalmente, a todo ello hay que añadir la existencia de una Administración ineficaz y corrupta con instituciones puramente testimoniales.

UN ESCENARIO INSEGURO

Afganistán es actualmente un país inseguro. A la insurgencia talibán de las provincias del sur se añaden los atentados terroristas entre los que cada vez son más frecuentes los atentados suicidas, hasta hace poco desconocidos, que parecen confirmar la presencia de elementos de Al Qaeda en territorio afgano. Todo ello en el marco de de una creciente inseguridad ciudadana donde los índices de criminalidad se disparan mientras no son extraños los enfrentamientos entre distintas facciones de las milicias armadas.

Desde el derrocamiento del régimen taliban, la insurgencia no ha cesado de crecer en Afganistán incrementándose de año en año tanto el número de ataques y atentados contra las fuerzas del ANA o de la coalición como el de víctimas mortales. Hay que sumar a estos ataques los atentados dirigidos contra la propia población afgana, los centros religiosos, las escuelas, etc. Ante el creciente clima de inseguridad, organizaciones tan importantes como Médicos sin Fronteras, han decidido salir de Afganistán.

Esta situación de inseguridad dificulta enormemente las tareas de reconstrucción, imprescindibles para la normalización social y política amenazando incluso extenderse en las provincias del norte y del oeste donde los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT) estaban encontrando hasta ahora relativamente pocas dificultades.

En cualquier caso, es necesario que el propio Gobierno afgano asuma sus responsabilidades en los aspectos e seguridad. Solo un esfuerzo en este sentido podría dar credibilidad al presidente Karzai. El mandato de ISAF no incluye las operaciones contra la insurgencia y no cuenta con tropas adecuadas en número y preparación para hacerse cargo de esta misión. Los esfuerzos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) deben encaminarse a lograr los objetivos de la Conferencia de Londres e

impulsar la constitución del ANA de forma que vaya gradualmente asumiendo las responsabilidades en la lucha contra la insurgencia.

No hay que olvidar en este marco la importancia de Pakistán como pieza clave en la lucha contra la insurgencia. La impermeabilización de la frontera y la actuación contra los santuarios y focos insurgentes en territorio paquistaní son esenciales para frenar el avance de la insurgencia talibán. En este sentido es fundamental el esfuerzo de la comunidad internacional y de los grandes actores regionales para obligar a Pakistán a adoptar medidas que impida que la insurgencia talibán y grupos radicales islamistas puedan actuar desde dentro de sus fronteras. En este ámbito la Unión Europea podría jugar un importante papel político.

EL CULTIVO DE LA ADORMIDERA Y LOS “SEÑORES DE LA GUERRA”

Afganistán produce aproximadamente el 90% del opio que se cultiva en el mundo, calculándose que el 90% de la heroína consumida en Europa proviene de este opio. El cultivo del opio está presente en prácticamente la totalidad de las provincias, estimándose que casi la cuarta parte de la población afgana está implicada en esta actividad que genera la mitad del producto interior bruto, constituyendo el principal motor del crecimiento económico.

Por otra parte, es muy probable que con los beneficios obtenidos, los “señores de la guerra” y los capos del narcotráfico, estén financiando la insurgencia talibán, obteniendo a cambio impunidad en el desarrollo de los cultivos, y contribuyendo a la corrupción del Gobierno.

En estas condiciones, aunque erradicar el cultivo del opio sea una prioridad para combatir el poder de los “señores de la guerra”, minar la financiación de la insurgencia, y evitar la corrupción, la realidad es que hoy por hoy no existe otra alternativa económica válida que pueda sustituir los ingresos obtenidos del cultivo de la adormidera. Ante esta situación, los esfuerzos de la OTAN en este sentido han sido puramente testimoniales.

Solo la creación de un tejido productivo que permita crear una economía capaz de proporcionar unos adecuados niveles de renta *per cápita*, podrá, a largo plazo, permitir la paulatina eliminación de los cultivos de adormidera. Actualmente Afganistán depende

económicamente de una ayuda exterior que constituye prácticamente la totalidad de su presupuesto. Esta ayuda sin embargo constituye una mínima parte de las aportaciones de las naciones que apenas entregan la cuarta parte al Gobierno afgano, gestionándose las tres cuartas partes restantes a través de proyectos de cooperación que conllevan, a menudo, elevados costos debidos a los propios gastos de las organizaciones que los desarrollan. Por otra parte, la ineficacia de las Instituciones afganas y la corrupción existente hace que los fondos gestionados por el Gobierno se desaprovechen, en el mejor de los casos, o terminen financiando directamente a los “señores de la guerra”.

La gestión de un presupuesto adecuado por el propio Gobierno, no obstante, es esencial para consolidar el Estado. Esto exige un control sobre la Administración que el propio Gobierno afgano es incapaz de proporcionar. Se impone pues el ejercicio de una tutela sobre la Administración que sólo Naciones Unidas estarían legitimadas a ejercer. De esta forma, podrían dirigirse el grueso de las ayudas directamente al Gobierno afgano que obtendría credibilidad, posibilitando por otra parte obtener un mayor rendimiento de las ayudas tanto en los ámbitos político y económico como en el del desarrollo, factores clave para la reconstrucción.

EL DESENCANTO DE LA POBLACIÓN

Cuando Hamid Karzai asumió la presidencia del país, se propuso los siguientes objetivos:

- La estabilización política del país.
- La construcción de un Estado.
- La erradicación del tráfico de opio.

Esta claro que hoy día, a pesar de la ayuda internacional, no sólo está muy lejos de alcanzar ninguno de los tres objetivos, sino que la seguridad ha empeorado progresivamente.

Ante este desolador panorama que ofrece actualmente Afganistán, no es de extrañar que la población afgana sufra un desencanto debido a las diferencias existentes entre las

expectativas creadas y la realidad que les rodea. En estas condiciones, el apoyo al presidente Karzai se cuestiona cada día más, mientras crece la desconfianza hacia sus propias instituciones y hacia la comunidad internacional que corre el peligro de ser vista como una fuerza de ocupación que únicamente trata de proteger sus propios intereses.

Resumen y conclusiones

EL ESTADO FALLIDO

Se puede afirmar que, actualmente, Afganistán es un “Estado fallido”. Los “señores de la guerra” continúan ejerciendo el control sobre amplias zonas del territorio afgano, incluso ejerciendo su poder desde dentro de la propia Administración. La estrecha interrelación entre la insurgencia, el narcotráfico y los “señores de la guerra”, la corrupción, la ausencia de un sistema judicial eficaz, la escasez de recursos económicos del gobierno, la ineficacia de una policía desmotivada y escasamente dotada, la incapacidad del ANA para asumir sus cometidos, etc. hacen del estado afgano una entidad puramente nominal sostenida únicamente por la presencia y la cooperación internacionales que son las únicas que garantizan una cierta seguridad y permiten unos niveles mínimos de desarrollo.

En esta situación, la reconstrucción de Afganistán va a exigir la presencia de la comunidad internacional mucho más allá del horizonte del año 2010 fijado en la Conferencia de Londres para lograr unos objetivos que parece difícil puedan alcanzarse en los plazos y con las inversiones previstas.

LA “IRAQUIZACIÓN” DE AFGANISTÁN

Aunque algunos analistas hablan de una “iraquización” del conflicto afgano, la verdad es que a pesar de los evidentes paralelismos que aparecen en ambos escenarios, nos encontramos en presencia de un conflicto de naturaleza distinta. Bien es cierto que la más que probable presencia de elementos de Al Qaeda junto a la insurgencia ha introducido elementos nuevos en la situación con la aparición de atentados terroristas con modos y contra objetivos hasta hace poco desconocidos en Afganistán (atentados suicidas, ataques a escuelas y lugares religiosos, etc.). Sin embargo, estos atentados, nunca han llegado a tener ni la magnitud, ni la frecuencia, ni la extensión que presentan en Irak.

Afganistán tampoco presenta la división étnica y religiosa existente en Irak, donde se enfrentan dos comunidades claramente definidas -suníes y chiíes- y, por otra parte, hay en Afganistán, un considerable grado de aceptación de la presencia de la comunidad internacional, especialmente en las regiones del norte y del oeste, que solo se ve rechazada en el cinturón pastún, donde se concentra la insurgencia y son mayores los intereses del narcotráfico.

Esta frágil situación que permite, no obstante, en principio, albergar ciertas esperanzas, podría revertirse de no percibir la población afgana que se están alcanzando las expectativas creadas, retirando la confianza y el apoyo al gobierno y a la comunidad internacional que lo mantiene. Esto puede generar un sentimiento de hostilidad hacia la propia ISAF que podría ser vista como una fuerza de ocupación.

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Afganistán no puede salir de su situación por sí solo. La reconstrucción de este convulso país exige el apoyo de la comunidad internacional para lo que se cuenta con la legitimidad de Naciones Unidas. Esta reconstrucción implica actuar sobre tres pilares fundamentales: la seguridad, el desarrollo y la estabilidad política. No se trata de áreas independientes sino interrelacionadas de tal manera que cualquier actuación en cualquiera de ellas ha de estar perfectamente coordinada con las medidas adoptadas en los otros campos. No es concebible la reconstrucción si no existe un marco de seguridad adecuado y este no será posible mientras no se den unas condiciones mínimas de desarrollo social y económico, y la existencia de una estructura administrativa y unas instituciones que garanticen la acción del Gobierno.

No hay que olvidar que la comunidad internacional no puede, ni debe, asumir la completa responsabilidad de la reconstrucción. Su labor fundamental debe enfocarse al apoyo de las autoridades afganas, impulsando el desarrollo de sus instituciones, para que estas puedan ir asumiendo progresivamente sus responsabilidades. En este sentido apunta el ICG que recomienda una reducción en el número de tropas de forma que los recursos se dirijan a la construcción de las instituciones afganas que proveen la seguridad, refuerzan el Estado de Derecho y proporcionan un sistema judicial y policial con garantías, así como a la creación del ANA que deberá asumir sus responsabilidades en la lucha contra la insurgencia.

En este contexto, Naciones Unidas deben asumir su papel como actor fundamental en la reconstrucción de Afganistán. A medida que la policía y el ANA puedan irse haciendo cargo de la seguridad, la OTAN deberá irse replegando y cediendo estos cometidos a las instituciones afganas debiendo asumir progresivamente Naciones Unidas la responsabilidad de la reconstrucción.

No hay que olvidar, por otra parte, que la estabilidad y seguridad de Afganistán tienen una dimensión regional y que dependen en gran medida no solo de los problemas con Pakistán sino que se enmarcan en un espacio más amplio donde es fundamental el esfuerzo de las grandes potencias. Es en este marco donde la Unión Europea podría jugar un papel importante teniendo en cuenta la importancia del área donde se desarrolla el conflicto y los esfuerzos puestos en juego por sus estados miembros.

LAS CONSECUENCIAS DE UN FRACASO

Un fracaso de la comunidad internacional en Afganistán podría conducir a este país a una situación de guerra civil en la que el débil gobierno de Karzai se hiciera insostenible. En este escenario, la presencia de la OTAN no tendría sentido y su fracaso, no cabe duda, minaría seriamente su credibilidad con graves consecuencias para el equilibrio mundial. Un éxito talibán, por otra parte, crearía un estado radical que podría alentar y apoyar el terrorismo internacional islámico.

Otros posibles escenarios como la creación de un “Estado narco-mafioso” o un estado fallido en la región, no cambiarían mucho el panorama anterior provocando un efecto desestabilizador en tan delicada región.

La comunidad internacional no puede permitirse este fracaso. Para ello, no solo deberá seguir apoyando el proceso de reconstrucción sino que posiblemente deberá incrementar su esfuerzo, especialmente en los ámbitos políticos y económicos apoyando como se ha dicho, la construcción de las instituciones afganas y creando la infraestructura económica que les permita a los afganos enfrentar solitarios su propio futuro. No es ahora el momento de retirar tropas o ayudas económicas que es posible que se prolonguen durante muchos años. El precio a pagar por el fracaso puede ser muy alto.

AMPARO TORTOSA GARRIGÓS
Licenciada en Sociología

AFGANISTÁN EN EL PANORAMA ASIÁTICO

Las relaciones internacionales en la región de Asia Central desde 2001

Cada vez son más los analistas que centran su atención en los cambios sustanciales de carácter económico y político que se están produciendo en el este de Asia para explicar la estrategia que las grandes potencias han diseñado para el orden mundial en el futuro a medio plazo. Por este motivo, no debe resultarnos sorprendente que al tratar los cambios de Oriente Medio comencemos por hacer alusión al papel que China está intentando jugar en la región de Asia central en los últimos años.

En diciembre de 2001 la República Popular China fue admitida en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este hecho no pasó desapercibido para las principales potencias económicas del mundo, que veían cómo el mercado internacional se abría a una futura potencia emergente que hasta el momento se había mantenido de espaldas a la sociedad internacional en muchos aspectos. Para algunos analistas, el fin del aislacionismo chino parecía estar destinado a transformar todas las expectativas económicas que Estados como Rusia o Estados Unidos habían formado sobre el continente asiático.

Este despertar de la economía china y su apertura al comercio mundial ha de pasar obligatoriamente por un desarrollo de la industria nacional, que cuenta con un fuerte potencial en su mano de obra, pero con importantes problemas en los recursos energéticos. La imperiosa necesidad de resolver esta carencia ha llevado al Gobierno de Pekín a poner en marcha una política internacional en busca de energía que, si bien en la actualidad ya es apreciable en el continente africano e iberoamericano, en un corto espacio de tiempo dejará notar sus efectos sobre las fuentes energéticas de Asia Central.

De esta forma, en los albores del siglo XXI, superada la política tradicional de bloques que había regido el orden mundial durante cuatro décadas, cuando el gobierno de Moscú todavía no ha logrado abrir las puertas de la OMC y pretende sustentar su fortaleza política en sus recursos energéticos, China se convierte en una gran expectativa empresarial a la vez que un gran competidor en la economía mundial.

Mientras que en la Unión Europea la irrupción de China en el escenario internacional ha despertado un enorme interés político entre los gobiernos a pesar de la competencia comercial que suscita, en Estados Unidos, este hecho ha provocado recelo en los mercados. Con este dato, se puede deducir que probablemente en poco tiempo nos encontraremos ante una visión estratégica diferente entre europeos y norteamericanos sobre los cambios que se avecinan en el continente asiático en los años venideros.

Por ello, no se puede obviar el hecho de que el control de los recursos energéticos naturales de Oriente Medio será un factor clave que determine la continuidad o el relevo de las potencias regidoras del orden internacional en el futuro.

En medio de este contexto de transformación de fuerzas económicas y políticas en Asia, se ha producido la expansión del fenómeno del terrorismo islamista, impulsado por la organización Al Qaeda desde los atentados de septiembre de 2001. A su amparo han proliferado numerosas facciones, que hoy en día suponen una importante amenaza internacional. La procedencia del terrorista Osama ben Laden se ha convertido en un elemento de suficiente peso, no sólo para hacer tambalear los pilares internos del propio régimen saudí, sino que además, desde un primer momento, ha enturbiado las relaciones de Estados Unidos con la dinastía *wahabbi*, que por añadidura es la principal abastecedora del petróleo en Oriente Medio.

Paralelamente, la inclusión de la República Islámica de Irán en el “eje del mal” anunciada por el presidente Bush y la nueva dimensión de la seguridad nacional norteamericana, han motivado un notable retroceso en las relaciones -ya de por sí precarias- entre sectores procedentes de Teherán y de Washington. Estas relaciones habían llegado a mejorar en los últimos años de la década de los noventa, especialmente desde la Presidencia de Jatami. Sin embargo, el giro experimentado con posterioridad al 11 de septiembre de 2001 (11-S) se ha traducido en un ascenso de los sectores más conservadores en Irán, los cuales se encuentran desde 2005 representados por el presidente Ahmadineyad, con el beneplácito del guía espiritual Jamenei. Este cambio interno ha significado un nuevo alejamiento respecto a Estados Unidos y una amenaza para su principal aliado en la región, Israel.

El acceso norteamericano a las fuentes de energía se ha visto dificultado por estas dos circunstancias. La situación se convierte en más desalentadora aun si añadimos el “factor chino”, esto es, la creciente influencia de China en el contexto energético regional.

La llamada “guerra contra el terror” emprendida por Estados Unidos, entre cuyas finalidades estratégicas bien podría encontrarse la de garantizar el control de los recursos energéticos, ha ocasionando una gran convulsión en todo Oriente Medio en la que se han visto directamente envueltos varios Estados.

La presencia militar norteamericana en Afganistán e Irak está provocando una presión creciente sobre un Irán cada vez más influyente en la región.

Si bien a partir de octubre de 2001 la ofensiva de la coalición internacional sobre Afganistán tuvo como objetivo la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda que contaba con el respaldo del gobierno talibán, no se deben perder de vista los beneficios geoeconómicos y geopolíticos que la ocupación podría suponer en el marco de la estrategia de la administración Bush. Sin embargo, la estabilización de Afganistán y la implantación de un régimen favorable a los intereses occidentales y en particular de Estados Unidos sólo se alcanzará si Pakistán se compromete a condenar el terrorismo y luchar contra él de forma clara y eficaz. Este hecho conduce inevitablemente a entrar en otro de los contenciosos de la región, como es el conflicto de Cachemira entre Pakistán y la India.

La resolución pacífica de este conflicto y el compromiso de los Gobiernos de Islamabad y Nueva Delhi en la estabilidad y seguridad asiáticas siguiendo las pautas occidentales (no olvidemos que se trata de potencias nucleares) conduciría a la creación de una zona de seguridad que, a modo de frente de contención, dificultaría en gran medida el acceso físico de China a las fuentes energéticas del centro de la región.

Por otra parte, un Gobierno de Bagdad dócil a los intereses de Estados Unidos en un clima como el que estamos describiendo, pareció en su momento la mejor baza para atenuar a Irán y garantizar a Norteamérica el suministro energético durante las próximas décadas.

Por lo dicho, una mirada sobre el mapa asiático nos hace pensar que la actualidad internacional está sujeta a la aparición y conjunción de todos estos factores sobre el tablero de Oriente Medio y a su interrelación.

Considerado hasta este punto el análisis, se puede observar que los parámetros de la estrategia norteamericana no estaban solamente fijados por el terrorismo internacional, sino por otro conjunto de factores, que eran el resultado natural del fin del letargo producido por la guerra fría sobre el continente asiático. Por el contrario, el terrorismo islamista internacional, así como la forma de concebirlo como un conflicto convencional y los métodos utilizados para combatirlo por Estados Unidos, han hecho fracasar las posibilidades de una evolución natural o a través de la diplomacia internacional. Al mismo tiempo, la propagación del terrorismo por Oriente Medio ha involucrado a las fuerzas más profundas de las sociedades en un sentido muy negativo, que trasciende a toda la región.

Por todo ello, del análisis de la situación en un Asia Central en plena transformación, se desprenden la complejidad que supone la seguridad en la zona y las serias amenazas de que aquella pueda derivar en procesos que acaben en escenarios de desestabilización.

La cooperación de Pakistán en la lucha contraterrorista

Centrándonos en el caso de Afganistán, hay aspectos que resultan fundamentales para alcanzar una futura estabilización del país y su integración en Oriente Medio. En este sentido, cabe señalar como aspecto primordial la necesaria cooperación intrarregional, poniendo en un primer plano la cooperación afgano-paquistaní y en segundo término la de otros actores internacionales como Irán y la India. Otro aspecto a señalar es el riesgo de que la situación interna evolucione hacia la “iraquización” de Afganistán.

Tras el estallido de la guerra en Afganistán y las operaciones iniciales llevadas a cabo por las fuerzas de la coalición a partir de octubre de 2001, tanto los sectores de Al Qaeda como los talibanes, se replegaron hacia el territorio paquistaní, creándose una franja muy extensa en torno a la frontera entre Afganistán y Pakistán controlada por la insurgencia. De ahí que Estados Unidos haya centrado desde entonces su diplomacia sobre el presidente Musharraf, como pieza clave en la lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, el presidente Bush se ha encontrado en todo momento con un ámbito de acción diplomática plagado de contenciosos de difícil solución. Es evidente que para Pakistán el mantenimiento del conflicto en Afganistán representa un peligro para sus propios intereses nacionales y regionales, lo mismo que le ocurre a otros Estados de Oriente Medio. Pero por otra parte, la prolongación de la presencia internacional, especialmente norteamericana, en Afganistán no es bien aceptada a los ojos paquistaníes. Esto es lo contrario de lo que les ocurre a los propios afganos, que saben que mientras permanezcan allí la fuerza de ISAF (*International Security Assistance Force*) y la coalición, se evitarán las injerencias de los vecinos. No en vano el presidente afgano Karzai ha propuesto la aceptación de una Declaración de Asociación Estratégica. En virtud de ella ha hecho importantes concesiones a Washington en lo que se refiere al mantenimiento de bases militares y libertad de acción de sus tropas, aunque ello haya condicionado ciertos aspectos de la soberanía del Gobierno de Kabul y haya despertado las iras de los gobiernos asiáticos en general, incluidos China y Rusia.

Lo dicho anteriormente nos permite deducir que la posición paquistaní pudiera resultar ambigua de cara a la cooperación regional. Basta con recordar algunos aspectos vinculados al desarrollo económico de la zona, para entender que el presidente estadounidense no cuenta con la adhesión completa de los mandatarios regionales en la consecución de sus objetivos. Parece evidente que los intereses nacionales de estos Estados no están siempre en sintonía con los norteamericanos, aunque converjan en su interés en la lucha contra el terrorismo.

En ese contexto, otro de los escollos que tendrá que superar y gestionar correctamente la comunidad internacional es la relación irano-paquistaní. Estos dos países están vinculados por el proyecto de construcción de un gasoducto destinado a trasladar los recursos energéticos desde Irán hasta Pakistán y del cual también se beneficiará la India. Para este proyecto, la reconstrucción y estabilidad de Afganistán es vital, pero a su vez, es esencial evitar la percepción de un excesivo control norteamericano de aquel territorio.

Ni Pakistán ni la India pretenden desencadenar un contencioso con Washington por la política energética, pero parece claro que condicionarán las buenas relaciones a sus intereses económicos y al mantenimiento de sus decisiones soberanas.

Actualmente el único país que no ha podido posicionarse de forma independiente respecto a Irán ha sido Afganistán, cuyo Gobierno se mantiene bajo las directrices de la Casa Blanca, la cual se ha asegurado que la República Islámica no pueda interferir en los asuntos afganos. Lo que ya no queda tan claro es hasta cuándo se podrá mantener ese control de las relaciones entre ambos Estados, pues los afganos necesitarán recursos energéticos para alcanzar el desarrollo económico que les lleve a la estabilidad.

La pacificación de Afganistán como interés común entre las potencias de la región no ha resultado tan motivadora como se podría esperar al entrar en el terreno de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. La presión diplomática que Estados Unidos ha ejercido sobre los Gobiernos de Islamabad y Kabul durante el año 2006 ha terminado por convertirse en un intercambio de acusaciones mutuas, detrás de las que se esconden la falta de eficacia en la lucha contra los grupos insurgentes de todo tipo. Los presidentes Musharraf y Karzai no comparten los procedimientos en la forma de combatir el terrorismo. Ambos a su vez recriminan a la Administración americana por diferentes razones. El primero por lanzar amenazas contra su país desde que estallara la guerra en el Estado vecino, y el segundo, por no presionar suficientemente a Pakistán por cuestiones políticas -por su doble condición de tradicionales aliados frente a India y por tratarse de una potencia nuclear- mientras los afganos sufren las ofensivas de la coalición.

Este clima de hostilidad diplomática se ha venido a enrarecer a raíz de un reciente acuerdo de no agresión alcanzado entre el Gobierno paquistaní y las tribus talibán dentro del propio territorio de Pakistán, lo que no deja de ser representativo de la compleja situación en la que se ha producido. Dicho acuerdo recoge el compromiso de que las tropas paquistaníes desplazadas a la región de Waziristán, en el noroeste de Pakistán, eviten los ataques contra las tribus extremistas, a cambio de que éstas hagan lo mismo respecto a las tribus ubicadas en las proximidades del lado de la frontera afgana o respecto a las tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde Kabul esta medida se percibe como un potencial peligro, pues contribuirá a la creación de “santuarios” terroristas, que dificultarán una lucha integral contra el terrorismo.

En los momentos en los que cerramos este análisis -noviembre de 2006- no podemos hacer un balance de los resultados de este acuerdo. Sólo podemos señalar como dato, sin poder precisar que ello esté directamente relacionado con esta decisión, que a lo largo

del otoño se viene apreciando una recuperación del movimiento talibán que ha ocasionado un deterioro de la seguridad de Afganistán en su conjunto.

Los analistas internacionales coinciden en uno de los aspectos más preocupantes, que no queremos dejar de resaltar. Las nuevas tácticas de violencia de los grupos talibanes podrían estar causando una progresiva “iraquización” de Afganistán. Precisamente una de las consecuencias de la guerra de Iraq ha sido la difusión de métodos empleados por los terroristas en todos los conflictos de la región de Oriente Próximo y Oriente Medio. De esta forma se entiende que la insurgencia afgana haya multiplicado los atentados suicidas y el uso de artefactos explosivos improvisados contra las fuerzas internacionales y las fuerzas afganas vinculadas al nuevo Gobierno central. Estas acciones son reflejo de las nuevas fórmulas yahidistas experimentadas en Irak, de las que se ha beneficiado Al Qaeda y los talibanes.

En el contexto que analizamos, no se pueden olvidar otros contenciosos históricos que persisten de manera latente, aunque parecen marginados en la “guerra contra el terror” emprendida por la Casa Blanca y que pueden llegar a tener trascendencia en la situación. Nos estamos refiriendo entre otros a las pretensiones que, desde la década de los cuarenta, mantiene la India sobre Pakistán. El Gobierno de Nueva Delhi trata de obtener beneficios propios del clima de desconfianza creado entre Afganistán y Pakistán, que ha llevado a Musharraf a denunciar las filtraciones de información antipaquistaní por parte de la India a Karzai, incluso, se habla del tráfico de armamento y fondos a la insurgencia en el Beluchistán paquistaní. A su vez, la India no renuncia a sus intereses consulares sobre Jalalabad y Qandahar, zonas en las que existe población sij e hindú originaria india.

Todos estos argumentos son suficientemente ilustrativos de la complejidad de las relaciones entre los tres Gobiernos en cuestión, cuyos mapas políticos no coinciden con los étnicos y encierran litigios internos considerables. Además nos permiten deducir que la estabilidad de Pakistán es tan importante como la de Afganistán. Puede incluso ocurrir que el régimen de Musharraf, cuya Presidencia sigue pendiente de legitimación democrática hasta el momento, acabe por desvanecerse ante las fuertes presiones internas de grupos insurgentes que, huyendo de la coalición, se han fortalecido en el territorio paquistaní. La estabilización de la frontera entre los dos Estados es un factor trascendental.

El fracaso del diseño estratégico

En gran medida, las graves dificultades encontradas en las operaciones de estabilización y reconstrucción de Afganistán están relacionadas con el desenfoco de los principios de objetivo único y “convergencia de esfuerzos” en la estrategia inicial de Estados Unidos, que se materializó con la ocupación de Irak a partir de marzo de 2003. Este nuevo frente dividió los esfuerzos militares norteamericanos y debilitó el empeño por conseguir el objetivo marcado en la operación de “libertad duradera”.

Muestra de lo dicho fue la resolución 1510 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que a partir de agosto de 2003 dio lugar a la participación de la OTAN, asumiendo el mando de la ISAF. Desde ese momento se produjo la multiplicación de fuerzas y la asunción de los cometidos de pacificación como una tarea propia de esta Organización. A pesar de ello, la realidad es que las aportaciones internacionales no parecen suficientes para alcanzar los objetivos de la misión. A ello hay que sumar la compleja posición de los actores internos en el panorama regional, que acabamos de describir.

A la hora de sopesar los peligros en los que se puede ver envuelta la ISAF no se puede perder de vista que prácticamente ninguno de los gobiernos de los Estados mencionados ejerce un control completo de sus territorios, ni goza de un sistema político estable, ni este sistema es aceptado por las sociedades sobre las que pretenden ejercer su poder central. Concretamente, ni Irak, ni Afganistán, ni Pakistán se pueden considerar Estados-Nación consolidados en sus regímenes democráticos. Es importante no olvidarlo porque el apoyo social a la presencia extranjera, como elemento sustancial para el desarrollo de la misión internacional, es únicamente parcial. Es más, incluso los grupos que actúan en contra de ella son distintas facciones con diferentes ramificaciones exteriores en la región. Esto nos lleva a poner en duda, tanto el éxito final de la intervención, como los resultados a posteriori, una vez retiradas las fuerzas internacionales. Este panorama incierto se acentúa a medida que se retrasa la reconstrucción y no se consolida el proceso de paz.

Estas circunstancias ponen de manifiesto dos riesgos. El primero de ellos sería una sobrevaloración de las capacidades operativas de la propia Alianza Atlántica. Ésta ha sido arrastrada por el diseño estratégico norteamericano, llegando a ser un instrumento fundamental en su ejecución. En la actualidad, la ISAF se encuentra en una situación enormemente comprometida en la que no parece vislumbrarse una salida a corto plazo, ni

una estrategia alternativa. Una de las evidencias que pueden resultar de estos hechos es el propio desgaste de la OTAN, desbordada en la estabilización de Afganistán. Esta circunstancia se acentúa si le añadimos el factor tiempo. Una prolongación indefinida de la misión o un retroceso en los logros alcanzados restaría confianza de cara a la población afgana.

Será preciso considerar también la siguiente circunstancia. La OTAN asumió el mando de la fuerza de la ISAF ante la evidencia de que la coalición norteamericana en solitario no podría gestionar los avances de la posguerra en las zonas ya controladas y, a la vez, seguir lanzando una ofensiva contra las regiones dominadas por la insurgencia. A finales del pasado año de 2006, la progresiva inestabilidad ocasionada por los atentados terroristas parece indicar que resultará muy complicada la expansión de ISAF hacia el este, zona en la que hasta ese momento tan sólo se producían incursiones esporádicas de fuerzas de la coalición de la operación de *Libertad Duradera*. Quedará por ver como se producirá la pretendida estabilización de las provincias del sur y del este. En cualquier caso, ya sea por un deterioro de la situación de seguridad o por considerar completada la expansión, la retirada de las fuerzas de la coalición liderada por Estados Unidos, hipótesis más que probable, llevaría a la OTAN a verse inmersa en un complicado proceso de generación de fuerzas adicionales.

Sería deseable una mayor implicación por parte de los países de la región, para conseguir la seguridad del continente asiático. Para ello, quizás haya que tener claro qué es lo que se pretende del territorio afgano. ¿Se pretende el fortalecimiento de Afganistán, que conlleve al equilibrio asiático, o se pretende la defensa a ultranza de los intereses occidentales, si es que son distintos de esto? La respuesta a esta pregunta plantea a su vez dos cuestiones. La primera es que entre las propias potencias que podrían responsabilizarse de estas operaciones de reconstrucción existen litigios, que probablemente se vieran agudizados de forma paralela, si a ellos se les añadiera una difícil o mala gestión de la situación en Afganistán. La segunda cuestión es que los propios intereses norteamericanos, y por consiguiente los occidentales, se vieran perjudicados, si se concede la confianza y el relevo de responsabilidades a las potencias asiáticas, sin que ello haya ido precedido de una diplomacia garante de las buenas relaciones políticas que requiere ese traspaso. De ello podemos deducir que la lucha por el poder en una región altamente sensible por la concentración de fuentes energéticas esenciales y por la localización de focos terroristas, ha convertido esta región en uno de

los escenarios donde mayores son los riesgos para la seguridad internacional y para los que se vislumbran pocas soluciones viables.

El avispero en el que se ha visto metida la OTAN lleva implícito otro riesgo. Estamos ante una situación que, en vez de progresar hacia la estabilización parece que involucre, resultando de ello una mayor actividad de los grupos talibanes, contra los que se necesitarán, como venimos diciendo, muchos más recursos militares de los desplegados actualmente para combatirlos. Ello invita a poner en tela de juicio, no ya sólo la viabilidad de las operaciones comentadas, sino incluso, el sentido del objetivo con el que fue planteada esta misión internacional.

Queremos decir con ello, que la acción ofensiva en Afganistán se entendió como legítima por la comunidad internacional y perfectamente acorde con el concepto estratégico de la Alianza Atlántica resultante de la Cumbre de Praga en noviembre de 2002, que fijaba como misión la lucha contra el terrorismo. De ahí, que en su momento, la OTAN asumiera el mando de la ISAF como una fuerza cuya misión es coherente con la solidaridad obligada entre aliados. Ahora nos cabe la duda, si ese objetivo no se habrá desvirtuado al llevar la acción hacia ámbitos geográficos y escenarios políticos y sociales, que se escapan a la defensa y seguridad de los países miembros de la Alianza.

Es cierto que en el mundo actual el entorno de estabilidad de la OTAN no se puede limitar al territorio de sus Estados miembros, pero Afganistán ha demostrado la tarea ingente que supone la aplicación de este concepto de lucha contra el terrorismo, más allá de los escenarios inmediatos. Sin embargo, estos escenarios adyacentes a los países miembros de la OTAN, sea el caso del Mediterráneo, no quedan exentos de riesgos de conflictos, a pesar de los enormes esfuerzos diplomáticos de los últimos años. Desafortunadamente, nada más ilustrativo que la reciente guerra en el Líbano en un marco en el que en absoluto están resueltos los focos de posible desestabilización regional. Si ya resulta difícil el mantenimiento de la misión de Afganistán de forma paralela al conflicto de Irak, sólo hay que considerar la situación que se presentaría, si en alguno de los países más próximos se agudizara o abriera alguna crisis de las latentes afectando a la estabilidad de los miembros de la OTAN, vecinos de dichas áreas. Si bien estas circunstancias podrían contar con un soporte militar, lo que no queda claro es cuál sería la posición política ni, mucho menos, el respaldo de las sociedades europeas y americanas, lo que llevaría a poner en cuestión la propia credibilidad y utilidad de la Alianza Atlántica.

Conclusiones

El Gobierno de Estados Unidos está dispuesto a mantener la política de firmeza emprendida en la región de Oriente Medio.

La situación requiere una solución global para la región, o por lo menos, una garantía para la estabilidad del suroeste asiático. Actualmente el triángulo formado por Afganistán, Pakistán y la India es un polvorín con elevados riesgos de desembocar en un conflicto mayor que involucraría a otras potencias asiáticas. Por este motivo, ante los peligros existentes sería recomendable la intensificación de una diplomacia preventiva de cara a todos los países susceptibles de verse afectados.

La Administración estadounidense debería insistir en la plena cooperación del Gobierno paquistaní en la lucha por conseguir el aislamiento y la erradicación de la insurgencia talibán como parte de una estrategia más amplia que ofrezca a Pakistán una recompensa que no consista en el equipamiento militar. En este aspecto estratégico, Washington debe empujar al Gobierno paquistaní a detener a los líderes talibanes; tomar medidas agresivas para acabar con las redes que apoyan a los terroristas suicidas; poner fin a las campañas públicas de reclutamiento de los talibanes y los discursos a favor de éstos desde instituciones gubernamentales; cerrar los campos de entrenamiento de los talibanes y otros grupos afines, incluidos los de Cachemira.

Si Estados Unidos está condicionado en esta labor a causa de las implicaciones militares de la coalición, deberían ser los propios mandos de la OTAN los que alertaran a los Estados miembros de la necesidad de buscar alternativas a las acciones de carácter militar. Esto nos lleva a considerar, que la Unión Europea debería jugar un papel mucho más activo en el plano político, con el fin de facilitar el marco de las operaciones de la Alianza Atlántica, incluso tener el terreno abonado en el caso de que ésta no pudiera alcanzar el objetivo de su misión en el futuro. Sin compromiso político entre los actores principales de la región será prácticamente imposible alcanzar la estabilidad por la vía militar.

Un relevo en la Presidencia norteamericana no implicará necesariamente un cambio en la política exterior. Si el partido republicano se mantiene en el poder, aún cabe la posibilidad de que presidentes más radicales que el actual lleguen a la Casa Blanca. Por

tanto, el relevo de Bush podría implicar el ascenso de neoconservadores con una visión estratégica más extrema. Por otra parte, la Presidencia en manos de los políticos demócratas probablemente implique un procedimiento distinto a la hora de crear zonas de seguridad en la región, poniendo en práctica un mayor multilateralismo en la acción. Pero no es de esperar que cambien los objetivos diseñados en la política exterior norteamericana, pues ésta es una orientación de Estado.

Si la guerra de Afganistán había supuesto un objetivo bien entendido desde todos los ámbitos, ya fuera el norteamericano, el internacional o el nacional afgano; si resultó un conflicto legítimo y tácticamente asimilable, dotado de coherencia estratégica; por el contrario, la guerra de Iraq representó todo lo opuesto a lo anterior. Tanto es así, que el error de cálculo de la invasión en Irak ha puesto en un serio peligro el éxito de la misión de Afganistán. En otras palabras, Irak se ha convertido en un problema similar al de Vietnam y la máxima preocupación de la comunidad internacional en el presente es que a Afganistán no le suceda lo mismo.

La valoración final es que el mundo occidental se encuentra en una de las mayores encrucijadas del orden internacional de las últimas décadas. En Afganistán todo indica que se necesita un reforzamiento de la intervención internacional si se pretende ganar la batalla al terrorismo islamista. Sin embargo, en nuestra opinión, no existe ninguna garantía a día de hoy de que pueda ser asegurado el éxito en dicho escenario, mucho menos si se produce una réplica del conflicto de Irak.

Recomendaciones finales

A la luz de este análisis y estas conclusiones consideramos que se deben realizar las siguientes recomendaciones:

1. Dado que la OTAN está constituida por la mayor parte de los Estados miembro de la Unión Europea, se debería aprovechar la interrelación entre las dos organizaciones internacionales. De esta forma, la ISAF como Fuerza de Asistencia a la Seguridad y la Paz podría ver reforzadas sus operaciones a través de la actuación política de los gobiernos europeos. Por este motivo, consideramos que la Unión Europea debería tomar una parte muy activa involucrándose en una diplomacia preventiva con los gobiernos de los países de Oriente Medio, consiguiendo comprometerlos firmemente

en la estabilidad y seguridad de Afganistán y la región en su conjunto. Sería muy deseable impulsar las relaciones desde la Unión Europea con Pakistán, estableciendo incentivos para su desarrollo que llevaran al Gobierno de Islamabad a una mayor decisión en la lucha antiterrorista. Al mismo tiempo, resultaría enormemente beneficioso para la futura estabilidad la implicación de la India e Irán en la búsqueda de soluciones para la región.

2. Tanto los Estados participantes en ISAF, como otros de la comunidad internacional, deberían incrementar el esfuerzo en el ámbito de cooperación internacional para consolidar el progreso económico y político en el interior de Afganistán. Es importante este aspecto, pues el éxito de la operación estará muy condicionado al grado de desarrollo que perciba la sociedad afgana como consecuencia de las condiciones de seguridad que se están creando. Este hecho es trascendental de cara a evitar el rechazo de la presencia de tropas extranjeras y evitar la división de la población, cayendo en el riesgo de una “iraquización” de Afganistán.
3. La misión de la ISAF se debería mantener con los objetivos de seguridad y reconstrucción para la que fue concebida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la resolución 1510. A pesar de un posible deterioro de la estabilidad general en Afganistán, dadas las dificultades que se presentan en el este y el sur del país, ISAF debería mantener sus operaciones bien delimitadas respecto a las intervenciones de la operación *Libertad Duradera* desarrollada por la coalición.

MARÍA DOLORES ALGORA WEBER
Profesora del Centro Español Universitario

ASPECTOS OPERACIONALES DEL CONFLICTO

Introducción

A primeros de octubre de 2001 comienzan las primeras acciones ofensivas de la operación OEF (*Libertad Duradera*). Las operaciones militares de acuerdo con el concepto de guerra asimétrica, se realizaron fundamentalmente mediante el empleo de las fuerzas afganas de la Alianza del Norte, opositoras al régimen talibán, dirigidas, organizadas y asesoradas por fuerzas de operaciones especiales de la coalición liderada por Estados Unidos y con el apoyo masivo de las fuerzas aéreas. De esta forma, el 13 de noviembre de ese mismo año cae la ciudad de Kabul, capital de Afganistán.

Se puede considerar que entre los objetivos de esta Operación bien pudieran estar el hacer desaparecer el régimen talibán en Afganistán, ejemplo de “Estado fallido”, consecuencia, entre otros aspectos, del apoyo notorio y público que ese régimen dio a los pensadores y ejecutores del 11 de septiembre de 2001 (11-S), la organización terrorista Al Qaeda; o bien capturar al propio Osama ben Laden. Pero la situación final deseada estaría más cercana a la de establecer un régimen afín a los intereses de Estados Unidos y las potencias más implicadas para mejorar sus posiciones en el control de unos territorios afectados por la existencia de las grandes reservas energéticas.

El primer objetivo, el derrocamiento del régimen talibán, se consiguió sin mayores problemas; y aunque no se ha conseguido la pretendida captura de Ben Laden, sí se puede afirmar que ha sido neutralizado, estando hasta la fecha desaparecido y con una más que dudosa capacidad de dirigir a Al Qaeda. Sin embargo, el “complementario” y más complicado de establecer un régimen acorde con los intereses de las grandes potencias todavía se encuentra muy lejos de lograrse.

Situación actual del conflicto. El entorno de seguridad

A pesar de los esfuerzos que viene realizando la comunidad internacional en Afganistán, el número de incidentes relacionados con la seguridad ha crecido de forma notable en los últimos meses del año 2006. Por una parte, el progresivo desengaño en algunos sectores de la población que no ven mejoras en sus estándares de vida, lo que

está creando un escepticismo creciente respecto a la contribución de la comunidad internacional y en particular al papel de la Alianza.

Además, la propia expansión de Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) hacia las provincias más conflictivas del sur y el este lleva implícita una mayor presencia de fuerzas tanto de ISAF como de la coalición, que hasta la fecha se reducía a operaciones aisladas contra grupos insurgentes en el marco de OEF pero que no suponían una presencia continua de tropas en esas áreas; lo que ha supuesto que los grupos talibanes que hasta entonces disponían de cierta libertad de movimientos hayan visto amenazadas sus actividades principalmente relacionadas con la producción y tráfico de drogas, a pesar que ISAF no se implica directamente en la lucha contra el narcotráfico si no es mediante el apoyo a las autoridades afganas.

Como causas más probables de una mayor inseguridad en estas provincias se pueden apuntar los siguientes:

- Es un territorio más afín a los talibanes por su proximidad a Pakistán. La población afgana comenta que cuando en Pakistán se cierran las escuelas, al día siguiente aparecen bombas en territorio afgano.
- Son las provincias de mayor producción de opio de Afganistán y eso repercute en el comportamiento tanto de la población civil, como de los jefes tribales, quienes durante mucho tiempo han estado enriqueciéndose con el negocio de la droga. El cultivo del opio ha crecido un 59% en Afganistán durante el año 2006. Las zonas de cultivo han pasado de 104.000 hectáreas a 165.000, y es precisamente en el sur donde la producción se ha incrementado en un 162%. El propio presidente Karzai ha reconocido que la lucha contra el narcotráfico está siendo inadecuada.
- La frontera de Pakistán es un santuario para los talibanes. Lo agreste del terreno facilita las acciones de guerrilla y obliga a empeñar más tropas. Pakistán tampoco hace demasiado por impermeabilizar sus fronteras con Afganistán. Su Gobierno se sustenta en apoyos de los radicales islamistas que han alcanzado el Parlamento porque no cuenta con la mayoría necesaria.

Aunque hasta la fecha los enfrentamientos entre afganos son esporádicos, es un país de mayoría suní, en la que la comunidad chií es reducida y muy localizada en el oeste. Estos enfrentamientos entre suníes y chiíes, sin embargo, podrían verse incrementados como consecuencia directa de los que se están produciendo en otros escenarios, como es el caso de Irak. Este sin duda sería un nuevo y peligroso riesgo para la estabilización del país, lo que algunos observadores están alertando sobre la posibilidad de una cada vez mayor percepción de “iraquización” del conflicto de Afganistán.

La mayor amenaza continúa siendo la milicia o fuerzas insurgentes que están compuestas por las siguientes facciones: los grupos talibanes, concentrados principalmente en las provincias del sur y este; elementos de Al-Qaeda, algunos de los cuales operan desde sus bases en la zona fronteriza de Pakistán; y miembros del grupo *Hezb-Eslami Gulbuddin* que opera en las provincias del nordeste del país.

En la lucha contra estas fuerzas insurgentes, el Ejército Nacional Afgano (ANA) debe ser empleado en el sur y el este para combatir a los talibanes; para lo cual precisa de mejoras en sus salarios y sus equipos. En algunas provincias como es el caso de la provincia de Badghis, la presencia del ANA es testimonial, siendo la Policía Nacional Afgana (ANP) la que hasta la fecha ha estado utilizándose para mantener el orden. Sin embargo, tras la expansión al sur y al este se están extendiendo las acciones hostiles hacia zonas hasta entonces más tranquilas, como era el caso de la provincia referida, lo que requerirá una mayor presencia de unidades del ANA. Por otro lado, hay que considerar que el reclutamiento de nuevos soldados contribuyen a la reducción de las fuentes de captación de los grupos insurgentes, *cada soldado que se reclute entre los jóvenes será una persona menos a merced de los talibanes, terroristas de Al Qaeda y de las redes de los narcotraficantes.*

Otro grupo de desafíos a los que se enfrenta la reconstrucción de Afganistán es el formado por la corrupción en la ANP y otros estamentos oficiales en el ya citado tráfico de drogas y la presencia de grupos armados ilegales. Mientras no se de una solución eficaz al problema de la corrupción policial, en particular en la de fronteras, serán más que dudosos los resultados exitosos en la necesaria tarea de convencer y obligar a los jefes tribales de segundo y tercer orden para que vayan entregando las armas, así como la lucha contra el narcotráfico que, aunque dirigida fundamentalmente sobre los

narcotraficantes, no debe olvidar a la población que lo tiene como una forma de subsistencia.

Por otra parte, la reforma del sistema judicial esta apenas sin desarrollar. El estado de las cárceles es penoso y el de los internos, rozando la ignominia. Se hace muy necesario actuar en ese campo, pero tiene que ser con mucha delicadeza.

La actual situación de seguridad está íntimamente relacionada con la reciente expansión de ISAF al sur y al este pues no hay que olvidar que las provincias del sur, especialmente Helmand, han sido y siguen siendo las mayores productoras de opio; los señores de la guerra y jefes tribales han vivido de ello durante mucho tiempo y la presencia de ISAF supone una clara amenaza contra sus intereses. Si a lo anterior añadimos que fueron provincias talibanes por excelencia, y que tienen una frontera permeable cercana y, por consiguiente, una mayor facilidad para escapar y volver, llegamos a la inmediata conclusión de la enorme dificultad que va a suponer crear un adecuado entorno de seguridad en el corto plazo.

LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

ISAF se crea con la misión de proporcionar un entorno seguro en Kabul y alrededores para garantizar el trabajo y el libre movimiento de los componentes de la comunidad internacional. Las fuerzas de la coalición, dentro de la OEF, proseguían su lucha contra la insurgencia en el resto de Afganistán y prestaban apoyo a ISAF cuando fuesen requeridos para ello. En las condiciones iniciales del conflicto se logro asegurar Kabul y alrededores lo que permitía el trabajo político inicial de las autoridades afganas y de los componentes de Misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA).

La evolución de ISAF preveía, una vez alcanzado el necesario entorno seguro en la región central de Kabul, la sucesiva expansión a otras provincias, desde las regiones menos conflictivas del norte y oeste a las más problemáticas del sur y este, en las que se concentran como ya se ha dicho los principales focos de insurgencia del crimen organizado. De esta forma, al ir controlando ISAF las distintas regiones del país, la coalición puede ir liberando capacidades que pueden ser aplicadas en la lucha antiterrorista contra los talibanes en el marco de OEF, y en particular Estados Unidos

puede disponer de tropas adicionales que le permitan desplegar en otros escenarios, reduciendo su presencia en Afganistán.

Sin embargo, y como también ha quedado reflejado en el presente capítulo, la estrategia de la propia OEF se vio afectada de forma importante en la continuidad del esfuerzo en Afganistán con la aparición de un nuevo teatro de operaciones en Irak; motivo por el que Estados Unidos está buscando continuamente la mayor implicación posible de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán. Esta necesidad de una mayor contribución de la OTAN en el conflicto se agrava con el resultado poco exitoso de las operaciones de estabilización en Irak lo que le está suponiendo a Estados Unidos un incremento constante de sus capacidades militares en este escenario.

Retomando la evolución de ISAF, su acción comienza en Kabul, y en menos de dos años alcanza el objetivo de crear un entorno de seguridad en los alrededores de esta ciudad. A partir de agosto de 2003, la OTAN asume la responsabilidad de esta Fuerza Internacional de Seguridad, realizando progresivamente la expansión a las provincias del norte y oeste sin mayores problemas, pudiéndose afirmar que, que salvo algunas acciones aisladas en la provincia de Farah, la más próxima al sur, la expansión a estas regiones finaliza de una forma eficaz y sin grandes complicaciones en mayo de 2006.

Es decir, pasados ya más de tres años desde que la OTAN se hace cargo de ISAF, se puede decir que las provincias del norte y del oeste están bajo un control más o menos efectivo del Gobierno afgano. Si bien se hace preciso observar que precisamente estas provincias no son las más conflictivas al no ser productoras de droga sino a pequeña escala y que también que esos territorios fueron considerados de bajo riesgo dado que eran los menos proclives a los talibanes, y feudo, por otra parte, de los señores de la guerra que participaron junto a la coalición y próximos al actual presidente Karzai.

LA EXPANSIÓN DE ISAF

Desde que la ISAF comenzó la expansión, en coordinación con la OEF, ha estado apoyando al Gobierno afgano en los aspectos claves para la seguridad, como son las amenazas de los señores de la guerra, el narcotráfico y los elementos insurgentes, con la finalidad de reducir las acciones armadas en Afganistán hasta un nivel de seguridad que

permita el control por el ANA. Las principales tareas que desarrollan tanto los Estados miembros como la propia Alianza a través de ISAF son:

- Operaciones de información y psicológicas en apoyo del Gobierno afgano, entre las que se incluyen las que realizan los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) con las autoridades/líderes locales.
- Una mayor implicación en la formación y entrenamiento del ANA. En este campo se debe destacar los recientemente equipos creados para este fin los OMLT (*Operational Mentoring & Liaison Teams*), de los que más adelante se tratará

No obstante, el inicio de las etapas tercera y cuarta, es decir la expansión hacia las provincias del sur y del este llevan implícita una acción más robusta de ISAF en el campo de la seguridad. Mientras en la mitad norte del país, y como consecuencia de haberse logrado en ellas un mayor nivel de seguridad, las actividades para la estabilidad son cada vez más amplias y eficaces; por el contrario en las provincias del sur y este, ISAF deberá disponer de una estructura más robusta para llevar a cabo misiones y operaciones militares para crear un entorno de seguridad.

La nueva revisión del Plan de Operaciones (OPLAN) y las nuevas Reglas de Enfrentamiento (ROE), así como la sinergia con OEF, permitirán al Comandante de ISAF (COMISAF) realizar estos nuevos cometidos en el área de la seguridad. Para ello es necesaria una mayor preparación del ANA y de la ANP.

Las dos primeras etapas de la expansión de ISAF (fase de estabilización) se pueden considerar que han concluido con un cierto grado de éxito. En la primera de ellas se asumió el control de cinco PRT en la región norte donde Alemania ejerce un control efectivo. En la segunda etapa, la expansión al oeste, Italia asumió el control de la región y los cuatro PRT que actualmente operan en la zona, entre los que se encuentra el español, se pueden considerar también favorable su evolución. Posteriormente con la expansión al sur el pasado mes de julio ISAF ha pasado a controlar cuatro nuevos PRT.

La expansión hacia el sur y el este (etapas tercera y cuarta) es la que se muestra más problemática. No sólo por la mayor presencia y actividad ilegal de las facciones rebeldes antes citadas, sino por que en esta fase de la expansión de ISAF hacia el sur se produce

la sinergia con OEF. El pasado 5 de octubre el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) estimó que se habían alcanzado los objetivos previstos para la etapa 3 y que se daban las condiciones requeridas para iniciar la última etapa de la expansión, el control de la región este.

Con el inicio de la etapa cuarta (expansión al este), Estados Unidos transfiere de la OEF a ISAF 12600 efectivos con el propósito de paliar las carencias que actualmente todavía mantiene el CJSOR (*Combined Joint Statement of Requirements*) de ISAF, que fundamentalmente se centran en helicópteros de ataque y transporte, aviones de transporte para evacuación médica (Medevac).

Esta nueva fase va a exigir una nueva forma de operar para ISAF que asume la responsabilidad de llevar a cabo todas las tareas derivadas de la seguridad, lo que implica entre otras cosas modificar el OPLAN y las propias ROE para asegurar la unidad de esfuerzo con OEF, operación que continua como única responsable de las tareas antiterroristas y contra la insurgencia. Se modifica en consecuencia la estructura de mando, creando, subordinado a COMISAF, un *Deputy Commander Security* con “doble gorra” para ambas operaciones que será siempre un general americano. De esta forma, se pretende asegurar la sinergia entre ambas operaciones y el control efectivo de la operación por Estados Unidos.

Los PRT un nuevo concepto para la estabilización

Estos equipos constituyen un *medio de estabilidad y seguridad* en las diferentes zonas donde operan y favorecen la actuación de la comunidad internacional en los esfuerzos de la reconstrucción del país. Por otra parte, contribuyen a extender la influencia del Gobierno central en zonas remotas incontroladas, dónde imponen sus criterios los denominados señores de la guerra. No olvidemos que las dimensiones y orografía de este país, unido a su escaso nivel de desarrollo hacen que sea necesario el despliegue de unos equipos dotados de gran autonomía y con las capacidades adecuadas que les permitan cumplir eficazmente su misión de forma autónoma, ayudando así al Gobierno de Afganistán a extender su autoridad, para facilitar el desarrollo de un ambiente seguro y estable en el área de operaciones asignada y, a través de su presencia militar, contribuir a los esfuerzos de seguridad y reconstrucción.

De todo lo anterior se deduce que los objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar con los PRT son:

- Apoyo al Gobierno afgano en el desarrollo de un *entorno más estable y seguro*.
- Apoyo al *Gobierno de Afganistán a ejercer su autoridad* en la totalidad del territorio.
- Apoyo a las iniciativas SSR (*Security Sector Reform*), especialmente en el *adiestramiento de la ANP y el ANA*.
- Facilitar los esfuerzos de *reconstrucción* y reforzar las prioridades de desarrollo nacional.
- Facilitar la consecución de la *unidad de esfuerzos con los actores civiles*.
- Demostrar el *compromiso de la comunidad internacional* en el futuro de Afganistán.

La naturaleza impredecible y diversa de las operaciones, hace que el jefe del PRT deba disponer de la mayor *libertad de acción* posible para decidir el despliegue y actuación más adecuada en cada situación. Por este motivo, *cada PRT tiene asignada un área de responsabilidad que coincide, normalmente, con los límites provinciales y que puede abarcar varias provincias*.

Una de las principales vulnerabilidades de estos Equipos es precisamente su escasa entidad. El necesario control del área asignada lo alcanzará fundamentalmente mediante una adecuada combinación de información pública, cooperación cívico-militar y operaciones psicológicas dirigidas hacia la población con exhaustivo conocimiento de la situación para detectar las posibles amenazas. De no alcanzar el requerido control de la zona sería preciso reforzarlo con una fuerza adecuadamente dimensionada para ello. En cualquier caso son complementados y apoyados desde *bases de apoyo avanzadas*, y será necesario disponer de unas Fuerzas de Reacción Rápida (QRF, en sus siglas en inglés) en el teatro de operaciones para atender estas contingencias.

Otro de los problemas que es fácil deducir es la necesidad de una estrecha coordinación entre las dos operaciones citadas OEF e ISAF. En este escenario es

probable que fuerzas de la coalición (OEF) tengan que actuar en las áreas de responsabilidad de los PRT incluso recibir apoyo de estos (de información o logístico) para lo que se establecen procedimientos de coordinación adecuados. Pero además de esta coordinación entre OEF e ISAF, será necesario también que se coordinen sus actividades con las de la misión que lidera directamente la Organización de Naciones Unidas (ONU), UNAMA y por supuesto con el Gobierno de Afganistán.

La entidad y composición de los PRT es muy variada en función ya no sólo de la zona asignada, sino que influyen de forma poderosa los criterios de la nación que lidera el equipo; por ejemplo en los equipos alemanes el componente civil del equipo tiene un peso mayor que el militar, mientras que en el modelo americano prevalece el componente militar sobre el civil. En cualquier caso, es conveniente tener presente que los equipos de reconstrucción tienen una limitada capacidad en las siguientes tareas:

- La distribución de una forma autónoma de *ayuda humanitaria*, lo que por otra parte, es lógico por ser más propios este tipo de cometidos, dentro de sus posibilidades, de organizaciones internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Sí es normal, por el contrario, que puedan proporcionar apoyo a estas organizaciones cuando la situación lo requiera.
- La ejecución de actividades de reconstrucción civil, aunque podrá realizarlas en situaciones extremas y cuando así lo exija el cumplimiento de la misión (levantamiento de minas, desactivación de artefactos explosivos, etc.)

Como ya se ha mencionado, la composición de los distintos PRT difiere de unos a otros, pero en cualquier caso responde a un *equilibrio entre los elementos civiles y militares* y es proporcional a las necesidades y a la amenaza de cada región.

Su misión es liderar el proceso de reconstrucción de acuerdo con las prioridades que establezca el Gobierno afgano y en particular apoyar aspectos específicos de las reformas de seguridad (proceso SSR). Este proceso de reformas se fundamenta en cinco pilares: *lucha antidroga, reforma judicial, adiestramiento policial, formación del ejército afgano y proceso electoral*. El esfuerzo del componente civil del equipo irá orientado de forma particular a los tres primeros de los citados. *La premisa básica de cualquier cometido civil dentro del contexto de un PRT es la unidad de esfuerzos en coordinación*

con todos los estamentos y organizaciones presentes en el país (Gobierno, UNAMA, organizaciones internacionales y ONG) y reconociendo siempre la primacía del Gobierno de Afganistán.

La figura clave en todo este proceso, a nivel provincial, es el gobernador de la provincia. Todos ellos, elegidos por el propio presidente, son de probada lealtad personal y con gran ascendencia entre su entorno; como principales colaboradores y asesores de éstos se cuenta con el jefe Provincial de la ANP y el delegado del NSD (equivalente a nuestro Centro Nacional de Inteligencia). Estas tres autoridades constituyen el núcleo central en asuntos de seguridad en la provincia. El otro elemento clave, aunque en un nivel inferior, se encuentra en el ANA, actualmente todavía en periodo de formación y con muy pocos recursos. En un segundo plano, también hay que considerar a los representantes de los diferentes ministerios, líderes religiosos, consejos de ancianos, jefes tribales y personas locales pudientes que conforman una especie de consejo asesor que permite al gobernador estar al tanto de lo que ocurre en su provincia y actuar en consecuencia.

En este contexto, el trabajo del PRT consiste, por un lado en materializar físicamente la presencia de ISAF en la provincia y canalizar el posible apoyo a recibir en un momento de crisis de la seguridad. Por otro, en ser una herramienta de apoyo a la labor del gobernador fundamentalmente en los campos de la seguridad y de apoyo a la reconstrucción.

Para concluir con los aspectos de coordinación citados se mencionan a continuación los órganos que sobre el terreno facilitan las labores de coordinación de las actividades de los PRT:

- *UNAMA*: sirve de hilo conductor entre los PRT y la ayuda internacional. Recomienda que los PRT concentren sus esfuerzos en fomentar la seguridad regional a través de la presencia militar y el apoyo al proceso SSR.
- *Grupo de Coordinación Ministerial*: célula interministerial liderada por UNAMA, quien supervisa que los esfuerzos de los PRT sean acordes a las prioridades marcadas por el Gobierno de Afganistán.

- *Comité de Coordinación Ejecutivo*: reúne mensualmente a representantes del Ministerio del Interior afgano, UNAMA, coalición, ISAF y embajadores nacionales de los PRT y asegura que la actividad de éstos se ajusta a las estrategias político militares provinciales y nacionales establecidas.
- *Grupo de Trabajo de los PRT*: está subordinado al anterior Comité y se reúne semanalmente para solucionar asuntos operativos.

La credibilidad de los PRT se consigue a través de la percepción positiva de su actuación entre la población civil. Si no hay una actuación adecuada en el apoyo a la reconstrucción, la visibilidad entre la población se puede considerar nula. Esto no quiere decir que los militares sean los responsables directos de la reconstrucción, aunque en ocasiones la hagan directamente, sino que los recursos y actuaciones del componente civil del PRT sean los que permitan esas actuaciones.

La creación de un PRT lleva consigo una serie de gastos estimados en torno a los diez millones de euros al año, sin tener en cuenta las inversiones nacionales en proyectos de reconstrucción. Es decir, la decisión política nacional de asumir el liderazgo de un PRT, e incluso la participación en alguno de ellos liderado por otra nación, lleva implícita la asunción de una voluntad de inversión en los proyectos que se deriven de las necesidades y prioridades de los gobiernos central y local, para de esta forma rentabilizar el esfuerzo de desplegar estos equipos.

La financiación de los proyectos tiene diferentes modalidades dependiendo, entre otros factores, del país que lidere el equipo de reconstrucción. Normalmente los recursos financieros procederán de las diferentes agencias que actúan en la zona, así como de los fondos previamente comprometido en la Conferencia de Donantes, que en el caso de Afganistán es gestionado por su Gobierno interino con el apoyo de ISAF.

Existen también unos Proyectos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects*), que son responsabilidad militar, y tienen la finalidad de proporcionar visibilidad y confianza a la presencia militar en la zona por parte de la población y autoridades civiles. La gestión de estos fondos está en manos del responsable militar y consisten en pequeñas obras como reconstrucción de puentes, escuelas, saneamiento de carreteras, etc.

Este modelo de estabilización y reconstrucción, materializado por los PRT, se está mostrando muy eficaz, especialmente en un escenario tan compartimentado y con escasas comunicaciones y con una organización de la sociedad *cuasifeudal* en manos de los “señores de la guerra”. Se pone así de manifiesto la cada vez mayor influencia de las actividades de cooperación para alcanzar los efectos precisos en la consecución de la *situación final deseada*.

Los OMLT

La formación del ANA es uno de los pilares clave de la SSR; este cometido fue el único asumido por Estados Unidos dentro del proceso de “reconstrucción de la nación afgana”.

Aunque entre los cometidos de la ISAF figuraba el apoyo al ANA, la responsabilidad de su formación y preparación seguía residiendo en Estados Unidos, para lo que contaba con los Equipos de Entrenamiento Integrados Americanos (ETT de las siglas en inglés) cuya actividad era dirigida desde el Centro de Entrenamiento Militar de Kabul. Con la entrada en vigor, en la primavera de 2006, del nuevo OPLAN de la OTAN en Afganistán, este cometido pasa a ser responsabilidad de ISAF para lo que crea los OMLT.

Estos Equipos de entidad variable entre los 6 y 30 efectivos se destacan junto a las Unidades tipo compañía, batallón (*kandak*) y brigada del ANA para apoyarles en el desarrollo de sus capacidades operativas tanto para ser capaces de adiestrar sus propias unidades como para llevar a cabo operaciones. Los OMLT se integran en estas unidades cuando participan en operaciones.

Antes de ser desplegados en zona de operaciones tienen que completar un período de formación en el que reciben, además de la información sobre la situación en Afganistán, una descripción detallada de las características y estructura del ANA. En este periodo de transferencia de esta responsabilidad entre los ETT y los OMLT permanecen trabajando durante 30 días juntos sobre el terreno, asumiendo progresivamente el OMLT sus responsabilidades sobre la preparación de la unidad del ANA.

El mayor número de OMLT es empleado para la formación de los batallones (*kandak*) del ANA, para lo que parte del equipo es el responsable de la formación de los componentes de la plana mayor del batallón y otros son los responsables del

adiestramiento de las compañías. Existen otros OMLT cuyos cometidos se centran en la preparación de unidades de apoyo logístico

Para la estabilización afgana es fundamental que su Ejército tenga la adecuada formación para poder desarrollar de forma autónoma sus responsabilidades inherentes a la seguridad. Para ello es necesario, además de un importante esfuerzo económico para dimensionar y dotar adecuadamente al ANA, que su nivel de adiestramiento le permita la realización de operaciones para de estar forma poder ir reduciendo progresivamente la presencia de la OTAN en este escenario. Por todo ello, se considera prioritario impulsar la actividad de los OMLT.

Para terminar, en lo referente a la formación del ANA, cabe hacer una consideración sobre su tamaño y modelo. Teniendo en cuenta que este Ejército está hasta la fecha financiado por la comunidad internacional y que esta situación no se puede mantener de forma indefinida, su entidad se ha ido reduciendo desde las expectativas iniciales de 70.000 efectivos a las más realistas de 45.000. Pero no se trata solamente de un problema de números, posiblemente el modelo diseñado de ejército profesional no sea el más adecuado desde el punto de vista de su sostenibilidad; se debería valorar la conveniencia de encontrar un modelo mixto, en el que se diera cabida a un servicio militar obligatorio y la remuneración en especie (alojamiento, alimentación y otros servicios) en lugar de la remuneración efectivo.

La participación militar española en el conflicto

Actualmente el PRT español que despliega en la base de Qala i Naw en la provincia de Badghis, es liderado por un coronel contando con unos efectivos cercanos a los 200 soldados; cuenta también con un componente civil que despliega en el terreno de unas 70 personas de las que 30 son españolas. Este PRT es apoyado desde la base de apoyo avanzada de Herat en la que despliegan otros 400 efectivos, entre ellos una unidad de helicópteros, un hospital de campaña con capacidad de ROLE 2, una unidad de apoyo al despliegue y el elemento de apoyo nacional. Además de lo anterior España aportó una compañía con el rol de QRF que aunque constituye la reserva del Mando Regional Oeste, liderado por Italia, es un elemento clave para reforzar la seguridad de nuestro PRT. A todo ello hay que añadir el destacamento del Ejército del Aire en la base de Manas

(Kirguistán) y el personal español que se integra en los Cuarteles Generales del Mando Regional Oeste en Herat y en el de ISAF en Kabul.

Un primer análisis de la situación del área donde despliega el PRT español nos permite obtener una idea general de cómo es en el resto de las provincias donde despliega ISAF:

- La seguridad proporcionada es por la ANP, ayudada por su ANA. Nuestro contingente, y en general el resto de PRT de otras naciones, no tiene las capacidades para hacer presencia militar a gran escala. Una buena colaboración con la ANP, patrullas conjuntas y la mejora de las condiciones salariales y de medios puestos a su disposición conseguirán una mejor eficacia de la policía, siendo esta una de las primeras prioridades en la reforma del sector de la seguridad.
- Si empleamos bien este recurso, de manera que la población lo perciba como un elemento para la mejora de sus condiciones de vida, la seguridad de nuestras tropas se verá ciertamente reforzada. Hasta la fecha no se han generado problemas de importancia que afectaran a nuestro PRT. Los incidentes de seguridad en nuestra zona desarrollados en el pasado otoño de 2006 no dejan de ser, a juicio de los redactores de este análisis, enfrentamientos ocasionales y puntuales, más bien relacionados con la delincuencia común de pequeñas bandas a los que normalmente ha estado haciendo frente la propia ANP. El PRT español ha estado en todas estas situaciones en su apoyo.

Sin embargo, la participación española en este teatro de operaciones no se puede decir que haya sido homogénea; al contrario, más bien se podría afirmar que ha estado obedeciendo a unas pautas que se pudieran calificar de dispersas en función de los avatares políticos que se han producido en España en los últimos años.

En el año 2001, cuando se crea ISAF, nuestra contribución fue rápida, clara y acorde con nuestro compromiso con OTAN. Enviamos una pequeña fuerza terrestre a Kabul, aportando capacidades esenciales para la reconstrucción como fue el caso de los equipos de desminado, hospital de campaña, unidades de Ingenieros para ayuda a reconstrucción de infraestructuras y una unidad de helicópteros. A todo ello, se añadía un destacamento del Ejército del Aire, con base en Manas para apoyo al transporte aéreo intrateatro.

Posteriormente, y consecuencia de la participación española en Irak con la Brigada Multinacional *Plus Ultra*, nuestra presencia en ISAF disminuyó entre principios de 2003 y mayo 2005, reduciendo el contingente terrestre para dejar el hospital, los helicópteros y un pequeño destacamento de Ingenieros y manteniendo la capacidad de transporte intrateatro desde la base de Manas.

Desde que OTAN se hace cargo de ISAF, en agosto 2003, y siguiendo la pauta de solicitar un mayor compromiso de los aliados en Afganistán, se venía pidiendo a España que se hiciese cargo de una de las provincias afganas a través de un PRT. Así, y una vez retirado el contingente español de Irak, el Gobierno español consciente de la necesidad de mostrarse como un socio solidario de la Alianza decide hacerse cargo de uno de los equipos de reconstrucción, desplegando desde mayo de 2005 un PRT en Qala i Naw en la provincia de Badghis.

Además de todo lo anterior España realizó un esfuerzo importante en el apoyo a las elecciones presidenciales y legislativas, reforzando el dispositivo de seguridad con un batallón en Mazar-i-Sharif para las primeras en 2004 y otro batallón para las legislativas en Herat desde julio hasta octubre de 2005. Por otra parte, en el pasado otoño se han reforzado las capacidades del PRT y la QRF con efectivos adicionales, desplegando actualmente en el Afganistán un contingente militar cercano a los 700 efectivos.

Se puede decir, por tanto, que la contribución española a ISAF es acorde con el papel y el esfuerzo que España debe hacer en el seno de la Alianza. Desde un punto de vista operacional, está plenamente demostrada y reconocida la excelente labor que están desarrollando las tropas españolas.

Con independencia de otros elementos de apoyo como son los que despliegan en la base de apoyo avanzada de Herat y en el destacamento del Ejército del Aire de Manas, el esfuerzo español, a juicio de los autores de este análisis, debe concentrarse en mantener un equilibrio acertado entre el PRT y la QRF ya que mientras con el primero se proporciona mayor visibilidad propia en línea con nuestros intereses nacionales, a través de la QRF se muestra una más alta solidaridad con nuestros socios y aliados.

El concentrar la participación española en Afganistán sobre el contingente militar no sería una solución muy apropiada, a la vez que se traduciría en una gran ineficacia de la

aportación del PRT a la reconstrucción. Se precisa cada vez con mayor relevancia que las actividades de las ONG españolas se orienten hacia Badghis. También debiera continuar el esfuerzo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) con los compromisos de reconstrucción. Se debe aprovechar la circunstancia que el representante de la Unión Europea para Afganistán es español, impulsando iniciativas económicas hacia las provincias en las que hay presencia española, por otra parte unas de las de mayor pobreza de Afganistán.

En este sentido hay que citar también la recientemente creada embajada española en Kabul, que sería recomendable que orientara su actividad a conseguir una mayor atención del Gobierno afgano hacia la provincia donde despliegan nuestras tropas.

En resumen no se trata de tanto de pedir una mayor contribución en personas y medios sino que los esfuerzos españoles en todos los ámbitos se orienten en la misma dirección, hacia el lugar de Afganistán en el que España ha puesto el acento: Badghis. Para ello no son necesarias más tropas, la estructura de nuestro PRT es adecuada y susceptible de ir incorporando o quitando capacidades en función de la evolución de la situación, pero si es de todo punto necesario acometer de una forma rápida y eficaz todas las actuaciones civiles de reconstrucción que en su día se ofrecieron a la población civil. Mientras esto no ocurra, nuestra credibilidad en la zona estará en entredicho.

Por ultimo, unos apuntes sobre la evolución del proceso de reconstrucción. La actuación del Estado afgano fuera de Kabul en este aspecto está siendo muy pobre. Si consideramos el área de actuación de las tropas españolas, la presencia de organizaciones internacionales y ONG, al menos en la provincia de Badghis es casi inexistente. De ahí que sea tan importante y necesario que inicialmente, y mientras no se vea la mano de la Administración afgana, que como ya ha quedado dicho ha sido muy pobre, nuestro Gobierno debería impulsar desde la Embajada española o desde los mecanismos de la Unión Europea, la continuación de las tareas de reconstrucción a través del componente civil del PRT. Los 10 millones de euros que se han dedicado a estas tareas para el presente año 2006, deberían al menos ser mantenidos para este año 2007, y mantener así nuestra credibilidad entre la población civil.

Las implicaciones del conflicto para la OTAN

Para la OTAN, Afganistán se ha convertido en su primera prioridad pues de su resultado depende en buena parte la credibilidad de la Organización. No cabe duda que ISAF estará fuertemente influenciada por Estados Unidos, en particular no sólo por el resultado de las operaciones que en el marco de OEF está desarrollando en suelo afgano, sino de la evolución de otros escenarios como el de Irak.

El desarrollo de la reconstrucción requiere un ritmo adecuado, su aceleración podría poner en peligro la propia credibilidad de ISAF que sería vista más como un elemento de represión que de apoyo a la normalización del país; por el contrario una excesiva lentitud la presentaría como incapaz de lograr solucionar los problemas de la población, siendo aprovechada esta circunstancia por los grupos insurgentes y los elementos que controlan el narcotráfico para mantener una sociedad feudal que tanto les beneficia a unos y otros. Por todo ello, la reconstrucción de Afganistán debe de seguir su propio ritmo sin que éste venga determinado por otros escenarios o condicionantes.

En términos generales se puede considerar que la contribución de la OTAN a la evolución política ha tenido importantes progresos, aunque el control efectivo de las autoridades afganas sigue siendo deficitario y existen importantes problemas especialmente en el área de la seguridad. A finales del año 2004 se celebraron las elecciones presidenciales y un año más tarde tuvieron lugar las legislativas. Si bien es cierto que se enfrentan a importantes desafíos, el mero hecho de haberse podido conformar un parlamento en el que están representadas todas las entidades puede considerarse un importante hito en la reconstrucción.

La Conferencia de Bonn, como referente de guía política de la OTAN en Afganistán, estableció como principal conclusión la necesidad de una acción coordinada entre los distintos actores, y en particular del Gobierno de Afganistán, los países que contribuyen a ISAF, los países fronterizos y en general la comunidad internacional.

El mes de enero de 2006 tuvo lugar la Conferencia de Londres sobre Afganistán, en la que se reconocen los progresos alcanzados desde Bonn y se confirma la continuidad del apoyo internacional a largo plazo. Las áreas en las que se desarrollará el trabajo a medio plazo son: seguridad; gobernabilidad; el cumplimiento de la ley y los derechos humanos; y el desarrollo económico y social. Se establece como elemento de coordinación el JCMB (*Joint Coordination and Monitoring Board*), el cual es presidido de forma conjunta por el

Gobierno afgano y el representante especial del secretario general de Naciones Unidas en el que OTAN estará representada por el representante civil (*Senior Civil Representative*) y COMISAF.

Las ideas generales que se derivan del OPLAN para esta nueva fase de operaciones son las que se citan a continuación, aunque en ocasiones no se corresponden con los resultados que hasta la fecha se están produciendo:

- Las naciones seguirán proporcionando los medios y capacidades necesarios a través de los procesos de generación.
- A pesar del protagonismo que el propio OPLAN atribuye a las autoridades locales, la nueva revisión del OPLAN resalta el papel que juegan los mandos de la OTAN en este escenario.
- ISAF en su expansión a zonas más demandantes requerirá el desarrollo de operaciones de seguridad más robustas para crear el adecuado entorno que permita un mayor control del Gobierno afgano.
- Necesidad de una mayor convergencia entre las actividades de los distintos PRT.
- La coordinación con las operaciones llevadas a cabo por la coalición se logrará mediante la sinergia entre ISAF y OEF diseñando una nueva estructura de mando y control.
- La expansión de ISAF a la totalidad del territorio afgano, así como la mayor implicación en misiones de seguridad requerirán un fortalecimiento de las operaciones aéreas, lo que significará la necesidad de contar con más bases de apoyo y avanzadas así como un mayor control del espacio aéreo.
- El apoyo al ANA va más allá de la formación y preparación, pretendiendo que las fuerzas de ISAF puedan realizar mayor número de acciones combinadas con el ANA. En este contexto se crean los OMLT para apoyar al ANA en la preparación y conducción de operaciones en los niveles batallón, brigada y cuerpo de ejército.

- El apoyo a la ANP, aunque se reconoce que no es un cometido propiamente militar, se considera crucial en la reforma del sector de la seguridad. Por este motivo en el OPLAN se incluye la posibilidad del apoyo de ISAF a la ANP cuando y donde sea necesario, en particular en el control de masas y establecimiento de puntos de control.
- Una vez finalizado, al menos formalmente, el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), ISAF continuará desarrollando un papel clave en el apoyo al Gobierno afgano en la disolución de los grupos armados ilegales, incluyendo la recogida y desactivación de explosivos.
- ISAF continuará apoyando la lucha contra la droga. Sin embargo, no actuará de forma directa contra el cultivo o destrucción de instalaciones de producción, ni llevará a cabo acciones militares contra los productores o traficantes, excepto cuando se trate de legítima defensa, o bien tenga implicaciones con la protección de la fuerza.
- El OPLAN inicial no permitía a ISAF el apoyo a las operaciones de seguridad de fronteras, sin embargo esta nueva revisión concede atribuciones en este campo.
- Habida cuenta que las operaciones en el sur y este hacen prever un aumento en el número de prisioneros capturados por la ISAF, se contempla unas condiciones de actuación más amplias con respecto al OPLAN anterior.
- Se consolida la estructura de mandos regionales, a la vez que se clarifica la cadena de mando. Se establece como condición previa a la expansión al sur y este la consecución de una estructura de Sistemas de Comunicaciones e Informática robusta y coherente.
- Se establece de una forma amplia la definición de los niveles de inteligencia y el intercambio de información necesario.
- La asunción de que será necesario llevar a cabo misiones de seguridad más robustas, motivan la inclusión de directrices para el *targeting*.
- Por último, se proporciona orientaciones para combatir el tráfico de seres humanos en concordancia con la política aprobada por el Consejo del Atlántico Norte.

Una vez que la expansión haya finalizado, está previsto que la OTAN disponga de unos 32.000 efectivos, de los cuales 15.000 serán de Estados Unidos.

El *tempo* de la expansión de ISAF lo está marcando Estados Unidos. Tan sólo dos semanas antes de considerar el inicio de la etapa 4 de expansión hacia el este, las operaciones realizadas por ISAF en la región sur obligaban a SACEUR a presionar a las naciones a cubrir las carencias del CJSOR y revisar las limitaciones pues de otra forma COMISAF no disponía de las reservas de teatro para continuar las operaciones. Se planteaba incluso la posibilidad de solicitar a las naciones el empleo de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) como reserva estratégica. Una semana más tarde se calificaba de éxito táctico la operación en dicha región y que no sólo ya no existía esa necesidad crítica de completar el CJSOR sino que cabía plantearse la conveniencia de expandirse al este.

LOS PRT

Los PRT continuarán siendo los elementos clave en la reconstrucción y en particular, teniendo en cuenta que las naciones son las “dueñas” del componente civil de estos equipos, se hace necesario un intercambio de información de las actividades que efectúan para analizar y valorar el impacto y alcance de las actividades que desarrollan.

Es por lo tanto fundamental asegurar que los esfuerzos del componente militar de estos equipos están coordinados y sus actividades sean comunicadas por la cadena de mando. Los mandos regionales son los responsables de asegurar la transparencia, el intercambio de información entre los componentes militares de los PRT. El intercambio regular de información de las actividades del componente civil, las cuales son fundamentales en el cumplimiento del mandato de ISAF, es asimismo deseable y contribuirá a una visión más transparente y precisa de las actividades desarrolladas por las naciones contribuyentes a ISAF, UNAMA, la comunidad internacional de donantes y el propio Gobierno afgano. De esta manera, el antes referido JCMB podrá identificar las lagunas existentes y diseñar las estrategias para completarlas

ENTRENAMIENTO DEL ANA

Es este otro de los puntos clave para el desarrollo de la seguridad a largo plazo y clave del éxito de la estrategia ISAF. Hasta la fecha han sido entrenados 24 unidades tipo batallón (*kandak*) de Infantería y 16 de apoyo al combate y tienen actualmente capacidad para conducir operaciones hasta nivel compañía, aunque con importante apoyo de las fuerzas de la coalición. Está previsto en el nuevo OPLAN revisado el despliegue de unos 100 OMLT lo que incrementará el alcance y las capacidades de las unidades del ANA, además de asegurar la coordinación entre las operaciones del ANA e ISAF. El éxito de este concepto de OMLT radica también en la voluntad de las naciones para proporcionar personal con la adecuada experiencia y preparación

LUCHA CONTRA LA DROGA

La producción y el tráfico de drogas continuará siendo una amenaza contra la seguridad en Afganistán. Aunque las tropas de ISAF no se implican directamente en la lucha contra la producción y tráfico de drogas, tiene un impacto importante en la SSR. La actividad de ISAF en este sector se centra en: intercambio de información; desarrollo de procedimientos de mando y control; operaciones psicológicas, operaciones de información y actividades de información pública; asistencia y entrenamiento del ANA, de la Policía de Fronteras y la ANP; apoyo logístico a las actividades contra la droga.

Además de lo anterior, cuando en el curso de sus actividades rutinarias las tropas de ISAF descubren plantaciones o laboratorios de droga, tras informar al Cuartel General de ISAF pueden colaborar con el ANA en su captura.

El encontrar una solución al problema del cultivo y producción de droga, principal recurso del país, encontrando cultivos alternativos u otras fuentes alternativas en las que se sustente su economía, es uno de los principales retos de la comunidad internacional. Por otra parte, la posibilidad de que a las fuerzas de la OTAN se les pueda asociar como los elementos que neutralizan sus escasas fuentes de riqueza, contribuye a generar un sentimiento de hostilidad de la población afgana que pudiera ser utilizado por los grupos insurgentes, principalmente los talibanes quienes ejercen el mayor control sobre la producción de droga

EL DDR

Sigue teniendo este pilar un impacto notable en la situación de seguridad del país. Se estima que más de 50.000 miembros del *Afgani Militia Forces* han sido ya desarmados y desmovilizados a través de UNAMA. Aunque oficialmente la fase de desarme y movilización finalizó en julio de 2005 y la de reintegración en junio pasado, ISAF continúa ejerciendo su influencia sobre los líderes locales de la milicia para que sigan desarrollando estos programas o en su caso mediando entre facciones rivales. La actividad de ISAF en apoyo al Gobierno afgano en este campo se focaliza actualmente hacia el desarrollo de un plan de tres fases para la disolución de los grupos armados ilegales.

No se debe de olvidar que el programa de desarme, desmovilización y reintegración de estas milicias, llamado DDR, se desarrolló en sus inicios de una forma política, con conversaciones entre la autoridad interina y los principales señores de la guerra en cada zona. El presidente Karzai no quería enfrentamientos entre la incipiente policía, el nuevo y pequeño ANA y las milicias armadas. Se fomentó la entrega voluntaria de armas y la participación en el proceso político de los principales “señores de la guerra” a través de sus candidaturas en las elecciones presidenciales y legislativas; así como la integración de los milicianos en la ANP y el ANA.

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

De los tres objetivos que Estados Unidos se había fijado para Afganistán: la derrota del régimen talibán, la muerte o captura de Osama ben Laden y consiguiente destrucción de Al Qaeda y la reconstrucción del país, solamente el primero de ellos se logró plenamente, pues aunque se puede afirmar la neutralización de Ben Laden, líder de Al Qaeda, esta organización terrorista sigue plenamente activa y el proceso de reconstrucción está hoy por hoy muy lejos de la situación final deseada.

Este conflicto ha puesto de manifiesto, de forma similar a otros escenarios, el error estratégico de desencadenar una operación de esta envergadura sin un planeamiento completo. Mientras las operaciones militares principales estuvieron planeadas en detalle y ejecutadas con precisión, no existía un plan para la reconstrucción, o al menos en su desarrollo no se tuvieron en cuenta muchas situaciones de planeamiento. Desde el

aspecto puramente operativo se muestra como una gran potencia militar dispone de la organización y recursos para sostener operaciones de gran intensidad limitadas en tiempo, pero no dispone de los medios para afrontar la reconstrucción sin el concurso de otras naciones y organizaciones.

Previsto o no, el caso es que la OTAN está involucrada en la estabilización de Afganistán y hay que admitir que es la única organización apta para ello. Sin embargo, en la difícil situación que se vive en ese país se puede afirmar que la Alianza se encuentra en una complicada encrucijada pues ha empeñado su prestigio. Es vital para la OTAN un resultado exitoso en un escenario cada vez más demandante como es el de Afganistán. Un fracaso de la Alianza podría suponer, además de una importante crisis en la propia organización, un elemento multiplicador para el terrorismo radical islámico que explotaría sin duda lo que podría ser visto como una victoria sobre occidente. Por este motivo ISAF continuará siendo la principal prioridad de la OTAN y la razón por la que España, a falta de otros motivos que justifiquen el interés nacional, debe continuar su contribución a la operación.

Como consecuencia de la expansión a las provincias del sur y del este, la ISAF se está empeñando cada vez con mayor frecuencia en acciones de combate lo que requiere una estructura de mando y de fuerza más robusta. Necesidad que contrasta con la dificultad para completar el actual CJSOR. Aunque pudiera parecer lo contrario, las actuales carencias (*shortfalls*), en particular reservas de teatro, y estratégicas; transporte aéreo de teatro y otros habilitadores (*enablers*), o las capacidades de mando y control, responden más a una falta de voluntad política para su resolución que un problema que pueda encontrar solución en el campo militar.

Las operaciones más demandantes de contrainsurgencia y contraterrorismo continuarán siendo desarrolladas por Estados Unidos que dispone actualmente de unos 10.000 efectivos, además de los 15.000 que han sido integrados en ISAF con la etapa de expansión hacia el este. Una vez hecha la transición es de prever que pretenda reducir las fuerzas implicadas en este escenario. La pregunta inmediata es como OTAN, aunque cuente con tropas y capacidades Estados Unidos en ISAF podrá asumir los cometidos de seguridad, especialmente si como las actuales tendencias apuntan se va hacia una cierta escalada en el conflicto.

El papel fundamental del componente militar en una operación de estabilización y reconstrucción es su contribución a la reforma del sector de seguridad y a la creación de un entorno seguro. En la actual situación en Afganistán estos cometidos podrán requerir que se realicen acciones contra actividades de los grupos ilegales que no deben confundirse con las acciones contrainsurgencia llevadas a cabo por la Coalición de la OEF. La sinergia con esta Operación podría desvirtuar el propio cometido de ISAF y dificultar si no impedir que esta fuerza alcance sus objetivos

No hay que olvidar, dadas las características de este escenario en el que coexisten dos operaciones diferenciadas, la particular importancia que cobra la necesidad de un mayor control político de la operación de ISAF. Sin embargo, a diferencia de las primeras etapas de la fase segunda de la operación (estabilización), la decisión de activación de las etapas tercera y cuarta se tomó de una forma excesivamente rápida, respondiendo a criterios operativos derivados de la necesidad de Estados Unidos de “desengancharse” cuanto antes de este escenario, aunque siga aportando el mayor contingente de tropas y medios de ISAF, una vez que se ha implementado la etapa cuarta de expansión al este.

Afganistán será posiblemente una justificación para revisar el concepto de las NRF; cuya generación y activación exigen un esfuerzo importante a las naciones para un empleo poco probable con los actuales condicionantes. Ante la falta de reservas operacionales y estratégicas, ya se ha llegado plantear la posibilidad que la NRF VII fuera la reserva estratégica en Afganistán. No olvidemos que los principales defensores de la opción de no limitar el empleo de la NRF en las actuales condiciones son precisamente las naciones más implicadas en Afganistán.

La estabilización y reconstrucción del país no se vislumbra ni siquiera en el corto plazo. Requiere un importante apoyo financiero que no está claro vaya a ser asumido por la comunidad internacional. Como dato de referencia se estima que a pesar de los 70.000 efectivos previstos inicialmente para el ANA, escasamente se podrán alcanzar los 50.000 (actualmente el ANA dispone de 35.000) y que Afganistán no tendrá capacidad para sostener económicamente este Ejército hasta 2063.

A esta falta de voluntad política habrá que añadir el impacto que puede tener en nuestras sociedades la realización de acciones contra grupos armados que pudieran

desestabilizar parcialmente la zona y provocar bajas propias en una escalada del conflicto.

De momento los PRT se manifiestan como una solución adecuada para reforzar progresivamente la autoridad del Gobierno afgano a través de los gobernadores provinciales y avanzar en la reconstrucción del país pero tiene el grave inconveniente de que si bien su “componente militar”, aunque proporcionado por las naciones que se han hecho cargo del PRT, forma parte de ISAF y de su cadena de mando, el “componente civil” mantiene una dependencia exclusiva de la nación que lo envía y financia. Ello da origen a políticas muy diferenciadas entre unos y otros PRT, no sólo en el modo de actuación, sino en los propios objetivos para la reconstrucción y en la coordinación en la financiación de los proyectos en curso. Por ello es muy importante la labor del JCMB que debe de ser reforzada. También se considera vital para OTAN/ISAF asegurar la necesaria coordinación de los esfuerzos de los PRT y que sus actividades sean comunicadas por la cadena de mando establecida a fin de asegurar el adecuado intercambio de información que permita analizar y valorar el impacto de las mismas.

Es fundamental que el ANA vaya asumiendo mayores responsabilidades operacionales para, de esta forma, ser el principal actor para mantener un entorno seguro que favorezca las operaciones de reconstrucción, permitiendo una progresiva menor implicación de la OTAN. A este objetivo contribuyen de forma significativa los OMLT que ISAF que están desplegando con las unidades de combate y apoyo al combate del ANA.

RECOMENDACIONES

Aunque no se identifica ningún elemento fundamental relacionado con los intereses españoles, España debería continuar su contribución como muestra de solidaridad con nuestros aliados y con la responsabilidad de ser una potencia media en el ámbito de la OTAN.

Mostrar una mayor coherencia en la aportación de capacidades, evitando en la medida de lo posible las limitaciones al empleo de las fuerzas atribuidas a la operación. Ponderar la conveniencia de retirar las *caveats* al empleo de la compañía de reserva del Mando Regional Oeste de Herat.

Aunque la nueva estructura de mando de ISAF se ha adoptado para permitir y facilitar la sinergia entre la ISAF y la OEF, se debe evitar que ambas operaciones se fusionen, de otra forma pondría en riesgo el resultado de esta misión de la OTAN. En esta línea se recomienda un mayor control político de ISAF en el marco de la Alianza. Abundando en esta idea, existe también el riesgo, o al menos así es percibido por algunos países de que cuando ISAF haya consolidado su presencia en Afganistán, Estados Unidos reduzca drásticamente OEF o incluso la disuelva, dejando toda la responsabilidad a la OTAN, lo que debería ser evitado al menos mientras siga presente la amenaza de los grupos insurgentes.

En una operación como la que se está librando en Afganistán la seguridad y la reconstrucción se necesitan y se complementan, sin un entorno seguro no se puede reconstruir y si la población no advierte mejoras en sus estándares de vida percibirá las tropas extranjeras como fuerzas de ocupación, favoreciendo de esta forma las acciones de la insurgencia. Es necesario, por lo tanto, potenciar la formación del ANA y orientar la participación de ISAF a la reconstrucción.

En este cometido es fundamental seguir impulsando la acción de los PRT pero teniendo presente que la actividad de éstos solamente será creíble si las naciones aportan medios económicos para desarrollar los proyectos de reconstrucción. En este sentido, España debería centrar su actividad sobre su PRT de la provincia de Farah favoreciendo la intervención de la AECI en programas de asistencia y proyectos de reconstrucción, así como impulsando una mayor presencia de ONG españolas en esta provincia.

JUAN E. APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA
General de brigada del Ejército de Tierra.

JESÚS DE MIGUEL SEBASTIÁN
Coronel del Ejército de Tierra.

GUMERSINDO VEIGA PÉREZ
Coronel del Ejército de Tierra.

CONCLUSIONES FINALES

Conclusiones relativas a OTAN

La responsabilidad de la estabilización de Afganistán está ahora en manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y ello es debido en parte a la necesaria asistencia a Estados Unidos y a la coalición de la operación *Libertad Duradera* pero también porque es la única organización internacional capaz de llevarla a cabo y así lo consideró la Organización de Naciones Unidas (ONU). La situación es muy delicada puesto que la Alianza ha empeñado su prestigio y hasta su supervivencia como tal.

En primer lugar, no se deberían emprender acciones para las que no se dispone de medios suficientes. Hay que recordar que la OTAN está allí para ayudar al Gobierno afgano a mantener la seguridad y no para luchar contra la insurgencia. Por lo tanto y si como se prevé no van a aumentarse los efectivos, debería evitar el involucrarse en la lucha contra la insurgencia y en consecuencia, mantener la separación entre la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y *Libertad Duradera*. A este respecto, la Alianza debería reforzar el control político de las operaciones a través de sus órganos institucionales como son el Consejo Atlántico y sobre todo el Comité Militar evitando que el mando de operaciones se entienda directamente con el Consejo, de forma que sean realmente las naciones las que decidan por unanimidad.

Pero quizás el mayor problema para la OTAN es que la solución del problema de Afganistán no es sólo militar. Aunque es cierto que sin seguridad no puede haber reconstrucción, también es cierto que sin progreso político y económico no puede mejorar la seguridad. Es necesario avanzar simultáneamente en la reconstrucción del país y esto requiere acciones políticas y económicas. Como dijo el general Jones es necesario el fortalecimiento de tres áreas críticas y ligadas entre sí; sistema judicial, lucha contra el narcotráfico y una administración y policía creíbles por su imparcialidad y profesionalidad.

Sin embargo, esto no lo puede hacer OTAN que es una alianza militar y que no dispone por tanto de otros medios políticos y civiles que no sean los de control de sus Fuerzas Armadas y éstas sólo están en Afganistán para proporcionar la seguridad necesaria para poder llevar a cabo la reconstrucción. Se ha considerado el dotarla de estos medios pero ello requeriría un replanteamiento general del Tratado del Atlántico Norte y por lo tanto la

creación de una nueva Alianza cosa que no parece recomendable por lo menos a corto plazo. Hoy, como dice el embajador Benavides, “la OTAN no es ni debe ser la directora del proceso de reconstrucción afgano.”

En cuanto a las Fuerzas Armadas se está observando que las fuerzas de la OTAN no están preparadas para este tipo de confrontaciones asimétricas de larga duración. El Ejército de Tierra de Estados Unidos por ejemplo está considerando muy seriamente su transformación con vistas a estar preparado para reaccionar ante todo tipo de necesidades desde la ayuda humanitaria al combate convencional o incluso en ambiente Nuclear, Biológico y Químico (NBQ). Para ello y teniendo en cuenta las unidades más necesarias en la actualidad (*High Demand*) como son las de Infantería, operaciones especiales, aviación ligera, policía militar, cívico-militar, NBQ y psicológicas, se han aumentado éstas a costa de las menos necesarias (*Low Demand*) es decir Artillería de Campaña y Antiaérea, Arma Acorazada y algunas Logísticas. También se está confirmando la necesidad de un aumento de medios de transporte tanto tácticos como operacionales, sobre todo, aéreos estratégicos. Los demás países deberían tomar buena nota de ello.

En resumen, la OTAN ha cumplido con sus obligaciones al acudir al llamamiento de uno de sus aliados y al aceptar el requerimiento de la ONU, aunque sin embargo no sea éste el tipo de operación para la que fue creada, pues no se trata de la defensa del territorio definido en el Tratado de Washington sino de las operaciones fuera de área definidas en el Concepto Estratégico de 1999. No obstante, las Fuerzas Armadas de los países miembros han acudido una vez más, no sólo individual sino colectivamente, allí donde la seguridad internacional las requería. Pero esto no debería llevarle a perpetuar su presencia en la región, más bien debería prever su paulatino repliegue, dejando la reconstrucción en manos de la ONU y la seguridad en manos del propio Gobierno afgano debidamente apoyado. Para lograrlo es fundamental el acelerar la creación del Ejército Nacional Afgano (ANA) para lo que, aparte de un mínimo de estabilidad social, se necesitan recursos financieros. La comunidad internacional con sus organismos correspondientes y fundamentalmente el Grupo de los Ocho, deberían tenerlo muy en cuenta si no quieren seguir manteniendo grandes contingentes de tropas.

Conclusiones particulares relativas a España

En cuanto a España, se considera que, aparte de consideraciones morales de apoyo a la paz y estabilidad mundiales, tiene que contribuir y que estar en Afganistán por dos razones fundamentales. Primero porque España es una potencia media que tiene que estar presente con su peso específico en la escena internacional y en consecuencia tiene que compartir debidamente las cargas que esto impone, máxime si es bajo mandato de Naciones Unidas. En segundo lugar porque pertenece a la OTAN y aún cuando no se trate de dar cumplimiento al artículo V, debe responder solidariamente a la llamada de los aliados.

En este sentido se considera que nuestra contribución actual es en principio, la adecuada a nuestro peso específico internacional y a la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas. Somos el quinto contribuyente con un total de unas 700 personas. Debemos tener en cuenta además que se está participando en otras misiones internacionales, que Afganistán no es precisamente zona de interés prioritario para España, según la Directiva de Defensa Nacional y que se deben reservar las fuerzas necesarias para actuar, si fuera necesario, en los escenarios estratégicos de máxima prioridad como puede ser el Mediterráneo, más acordes con los intereses nacionales diseñados en el marco de las líneas tradicionales de la política exterior española.

No obstante y aparte de los requerimientos generales de la OTAN para ISAF, si se quieren mantener las misiones que actualmente tiene asignadas el contingente español con las necesarias garantías de seguridad, se requieren más fuerzas y probablemente con medios más modernos. Por el contrario si se estima que se debe mantener la contribución española tal como está, habría que pensar en concentrar la participación en el Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) y, habida cuenta de las limitaciones (*caveats*) que España mantiene sobre la Fuerza de Reacción Rápida (QRF), se podría quizás buscar el equilibrio adecuado entre el PRT y la QRF ya que mientras con el primero se proporciona una mayor visibilidad propia, a través de la QRF se muestra una cota más alta de solidaridad con nuestros socios y aliados.

Lo ideal sería que nuestra nación estuviera presente no sólo en los niveles de ejecución sino también en los de mando y gestión para poder mantener el debido control de nuestra participación, pero para ello hay que contribuir con medios proporcionales y en el momento adecuado, cuando comienza el planeamiento y no cuando ya las naciones se han repartido los puestos. Es preciso prever nuestra participación desde el principio

aunque luego se vaya ajustando a los objetivos políticos. La necesidad de una adecuada discreción y el refrendo parlamentario no pueden ser razones suficientes para llegar con retraso a los foros internacionales.

Hay que tener presente que la seguridad puede ir deteriorándose incluso en la zona de Badghis por lo que, aunque nuestras tropas no están en operaciones de contrainsurgencia, pueden sufrir nuevos atentados e incluso pueden tener que combatir para repeler ataques o agresiones, lo cual puede causar bajas. Aunque es una operación de paz, es decir no de ataque, invasión o conquista, no es propiamente de ayuda humanitaria sino de estabilización o de “asistencia a la seguridad”, con los riesgos que esto conlleva, convendría que todo esto se tuviera siempre en cuenta por las autoridades a quién les corresponde tomar la decisión.

Aunque de momento nuestro contingente tanto militar como civil es bien aceptado por los afganos, no debemos caer en el error de que realmente todos quieren nuestra presencia. No hay que olvidar que por mucho que lo disimulen, somos siempre vistos como ocupantes y por mucha ayuda que reciban, los pobres y más si son musulmanes, son muy sensibles a verse humillados por la “caridad” y la “presencia extranjera”. En cualquier momento pueden volverse contra nosotros, sobre todo si son instigados por la insurgencia. Esto no quiere decir que no debamos seguir con la ayuda a la reconstrucción que es esencial para lograr la estabilidad. Tampoco deberíamos caer en el error de efectuar sólo las obras que benefician a nuestro contingente o con las que “paguemos” nuestra propia seguridad. La situación no sería creíble durante mucho tiempo. Por ello, sería preferible más coordinación con la autoridad provincial para asignar los fondos a los distintos proyectos.

Habría que conseguir que las Organizaciones No Gubernamentales españolas se involucraran más en nuestro PRT ya que hasta el momento su presencia es nula y asimismo que la Unión Europea destinara algún fondo a nuestra provincia, la más pobre de Afganistán.

En resumen creemos que el esfuerzo realizado hasta ahora por nuestras Fuerzas Armadas y por la Agencia Española de Cooperación Internacional debe continuar en líneas generales por los parámetros establecidos, por lo menos mientras la OTAN sea responsable de la estabilización.

LUIS FELIÚ ORTEGA

Teniente general del Ejército de Tierra (ret.)

ÁPENDICE: ASPECTOS JURÍDICO-INTERNACIONALES DEL CONFLICTO ARMADO DE AFGANISTAN

Sumario

1. *Consideraciones generales.* La prohibición del uso de la fuerza por la Carta de Naciones Unidas. Las operaciones de paz de Naciones Unidas, las acciones humanitarias y el Capítulo VII de la Carta. El papel de las organizaciones regionales. D. Ámbito de aplicación material, personal, local y temporal del Derecho Internacional de los Conflictos Armados.
2. *Antecedentes.* El conflicto armado interno de Afganistán antes del 11 de septiembre de 2001. Las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contra los talibanes. La sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América de 29 de junio de 2006, en el caso “Hamdam *versus* Rumsfeld”. Las medidas de apoyo de Naciones Unidas a las autoridades de Afganistán.
3. *La intervención armada de la coalición internacional.* La operación *Libertad Duradera* y el Derecho Internacional. La aplicación del Derecho de los Conflictos Armados. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo.
4. *La ocupación bélica.* Definición y régimen jurídico. Aplicación analógica del derecho de ocupación bélica a las organizaciones internacionales.
5. *La finalización del conflicto armado internacional en el Afganistán y las operaciones de paz y asistencia de Naciones Unidas.* Las resoluciones del Consejo de Seguridad y el establecimiento de la ISAF. Los Equipos de Reconstrucción Provincial. La misión de asistencia de Naciones Unidas en el Afganistán. La aplicación del Derecho de los Conflictos Armados por los miembros de una operación de Naciones Unidas. La protección del personal de Naciones Unidas por la Convención de 1994. La protección penal internacional de la misión de mantenimiento de la paz en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.
6. *Actos de terror y Derecho Internacional de los Conflictos Armados.* La prohibición de los “actos de terror”. La condición de combatiente y el Estatuto de Prisionero de Guerra.

La protección de las personas civiles en poder de la parte adversa. La protección residual.

7. Conclusiones.

CONSIDERACIONES GENERALES

LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA POR LA CARTA DE NACIONES UNIDAS

El carácter embrionario de la organización de la comunidad internacional, en el momento actual, nos debe hacer reflexionar sobre la esencia de Naciones Unidas y su naturaleza de órgano de cooperación institucionalizada entre las Naciones soberanas no subordinadas a una autoridad superior. Los Estados miembros de Naciones Unidas, sin embargo, están obligados a cumplir y respetar las normas de la Carta de Naciones Unidas, que han aceptado al ingresar en la organización y que permanece prácticamente inalterada desde el año 1945. No hay duda, no obstante, de que merece una profunda reforma este orden jurídico internacional ante los problemas actuales de la comunidad internacional.

Uno de los principios fundamentales o básicos de la Carta y del Derecho Internacional contemporáneo, que guarda relación con el objetivo último de Naciones Unidas (lograr la paz como razón de ser de su creación), es la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, que está contenida en una norma imperativa: el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Por otra parte, el Capítulo VII regula las medidas que puede adoptar el Consejo de Seguridad ante las amenazas para la paz y la seguridad internacionales y ante cualquier forma de agresión, contemplando una excepción a la prohibición del uso de la fuerza. En tal Capítulo, en efecto, se establece un sistema institucionalizado de seguridad colectiva que legitima la adopción de medidas, incluso con el empleo de la fuerza armada (artículo 42 de la Carta), por el Consejo de Seguridad ante las citadas amenazas para la paz y seguridad internacionales. Es cierto que el Consejo de Seguridad no ha utilizado con frecuencia las medidas de fuerza del referido artículo 42, pero también lo es que otras medidas previstas en el Capítulo VII han sido acordadas por un Consejo que, en sus resoluciones obligatorias para todos los Estados, ha calificado determinadas situaciones como *una amenaza para la paz y seguridad internacionales*.

En numerosas ocasiones la práctica del Consejo de Seguridad ha consistido en invocar el Capítulo VII de la Carta, sin especificar el artículo concreto en que se apoya, pero autorizando el *uso de las medidas necesarias para el cumplimiento* de la Resolución de que se trate. Eufemismo que equivale a la autorización para el uso de la fuerza armada.

La otra excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales es la legítima defensa prevista en el artículo 51 de la Carta. En efecto, los Estados -o las organizaciones internacionales defensivas, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)- tienen el derecho inmanente de legítima defensa (individual o colectiva) en caso de un ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas pertinentes y necesarias. Es un derecho natural, inmediato, proporcional y provisional ante una agresión armada. La mejor doctrina internacional rechaza la pretensión de que este precepto autorice la legítima defensa preventiva y toda interpretación extensiva del concepto de agresión, definido en 1970 por la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS,
LAS ACCIONES HUMANITARIAS Y EL CAPITULO VII DE LA CARTA

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP)

Con una larga tradición, nacida de la inoperancia del Consejo de Seguridad en tiempos de la guerra fría, las OMP de Naciones Unidas nacieron como operaciones de carácter no coercitivo, aunque los contingentes están habitualmente formados por miembros de las Fuerzas Armadas que los Estados ponen a disposición de Naciones Unidas. Aunque las OMP deben encontrar su fundamento en la Carta de Naciones Unidas, lo cierto es que allí no se mencionan. Se ha dicho que son algo más que el *Arreglo pacífico de controversias* del Capítulo VI y algo menos que medidas coercitivas del Capítulo VII, por lo que su naturaleza habría que buscarla en un inexistente Capítulo VI y medio. En todo caso toda OMP necesita una norma habilitante que, en el momento actual, emana del Consejo de Seguridad.

Ahora bien, el hecho de que las clásicas OMP no tengan la naturaleza de operaciones coercitivas (Capítulo VII de la Carta) nos obliga a preguntarnos cuales son las limitaciones

de sus integrantes (militares) para usar legalmente la fuerza armada. Ciertamente existen dos principios que inciden en la restricción del uso de la fuerza en las OMP: el consentimiento y cooperación del Estado anfitrión (en cuyo territorio se desarrollan) y acaso de las partes en un conflicto armado, así como el carácter imparcial y neutral de su actuación sobre el terreno. La práctica general permite sostener que sería lícito el uso de la fuerza armada en legítima defensa y también en los casos en que fuera autorizado por el Consejo de Seguridad.

Por ello, la más reciente doctrina (profesor C. Díaz Barrado y F. Vacas Fernández) distinguen, desde el punto de vista del uso de la fuerza, tres clases de OMP:

1. Las integradas por militares desarmados, como observadores.
2. Las compuestas por Fuerzas Armadas con armamento defensivo exclusivamente, que solo están autorizadas para usar la fuerza en legítima defensa.
3. Las formadas por militares dotados del armamento adecuado y autorizadas expresamente para usar la fuerza más allá de los límites de la legítima defensa.

Ahora bien, fuera de los supuestos de legítima defensa y de autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad, los miembros de una OMP no están legitimados para usar de la fuerza coercitiva (*vis compulsiva*) para cumplir el mandato encomendado a la operación de que se trate, pues no existe disposición general alguna que lo autorice como excepción a la norma imperativa y expresa de prohibición del uso de la fuerza.

En el caso de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, incluso tomando la iniciativa para imponer el cumplimiento de un mandato, tal uso de la fuerza debe ser calificado como coercitivo y podríamos preguntarnos si se trata de una auténtica OMP u otro tipo de operación de Naciones Unidas.

Entendemos que cuando el Consejo de Seguridad invoca el Capítulo VII de la Carta y autoriza el uso de la fuerza (...*todas las medidas necesarias*...) cabe dudar de que se trate de una operación de naturaleza consensual (aunque haya mediado el consentimiento del Estado anfitrión, pero no de las restantes partes en un conflicto

armado) sino que estamos ante una operación de *imposición de la paz*. Así, la llamada *Agenda para la Paz (1992)* del secretario general de Naciones Unidas no hace alusión al uso de la fuerza, que aparece –sin embargo– en el *Suplemento a la Agenda para la Paz (1995)*, donde se contemplan las operaciones de imposición de la paz.

LAS ACCIONES HUMANITARIAS

Una subespecie de las operaciones de paz son aquellas que han sido denominadas *intervenciones humanitarias*, sobre cuyo concepto reina gran confusión terminológica. Para clarificar la materia de las, más propiamente, llamadas *acciones humanitarias*, debemos distinguir los siguientes tipos:

1. *Las intervenciones humanitarias*, es decir el empleo unilateral de la fuerza por un Estado (o un grupo de Estados) con fines humanitarios en el territorio de otro Estado y sin su consentimiento. Este tipo de operaciones, cuando le falte autorización del Consejo de Seguridad, carecen de la cobertura legal de la Carta de Naciones Unidas y, por tanto, son contrarias al precepto imperativo de prohibición del uso de la fuerza.
2. *La asistencia humanitaria*, como protección a las víctimas de la guerra prevista en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Significa el deber de los Estados de atender las necesidades de la población civil y demás víctimas de los conflictos armados, el derecho de las víctimas a recibir la ayuda humanitaria internacional necesaria para supervivencia y el derecho de las organizaciones humanitarias (neutrales e imparciales) para acceder a las víctimas y socorrerlas, sin que las partes en un conflicto armado puedan denegar este acceso arbitrariamente. El Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) o Derecho Internacional Humanitario (DIH) es ajeno a toda idea de fuerza y se basa en el consentimiento de los Estados y su obligación de *respetar y hacer respetar los Convenios de Ginebra*.
3. *La llamada injerencia humanitaria*, que supone la autorización del Consejo Seguridad para el uso proporcionado de la fuerza con fines humanitarios, con o sin el consentimiento del Estado anfitrión. Significa que las expediciones de socorro (corredores humanitarios) pueden alcanzar sus objetivos con la adecuada escolta militar, que puede hacer uso de la fuerza armada para garantizar el fin de la misión humanitaria. La injerencia humanitaria no puede encontrar fundamento alguno en el

DIH o DICA, ajeno a la idea de la fuerza y respetuoso con la soberanía estatal. Está basado, en definitiva, en el consentimiento de las partes en el conflicto armado, cuya confianza deben ganarse las organizaciones humanitarias. Por ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no participa en las acciones armadas y guarda sus distancias con la llamada injerencia humanitaria.

Así pues, la injerencia humanitaria solo puede encontrar justificación en una norma habilitante del Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo VII de la Carta, cuando el desconocimiento o violación de los derechos humanos o el DIH supone una amenaza para la paz o seguridad internacionales. Se concreta en la posibilidad de emplear todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza, cuando se produzca cualquier obstrucción deliberada y arbitraria de la libertad de circulación de los convoyes humanitarios protegidos.

Las operaciones coercitivas del Capítulo VII de la Carta

Después de lo expuesto debemos precisar que determinadas operaciones de Naciones Unidas de imposición de la paz o injerencia humanitaria, a través de la ampliación de los mandatos y la autorización del uso de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR en la antigua Yugoslavia y ONUSAM I y II en Somalia), supusieron el alejamiento de algunos principios jurídicos de las clásicas OMP e implicaron encomendar al personal de mantenimiento de la paz tareas que no podían realizar en las circunstancias reinantes, comprometiendo la credibilidad e imparcialidad de las propias Naciones Unidas.

Como ha explicado la doctrina ius-internacionalista se ha producido *se ha producido una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII y operaciones de mantenimiento de la paz que, además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de Naciones Unidas.*

Pese a estos obstáculos jurídicos, después del Informe Brahimi, es lo cierto que se ha venido consolidando en las OPM de Naciones Unidas la práctica de que los mandatos especifiquen que la operación está facultada para usar la fuerza, que la fuerza armada debe ser numerosa, bien equipada y representar una verdadera *amenaza disuasoria*. Esta mezcla de conceptos dificulta la cooperación de los Estados, confunde a la opinión

pública, ocasiona resistencia en los miembros de las OMP (apegados a sus principios tradicionales) y, en algunos casos, tiene como consecuencia la *privatización* o asunción por los Estados de funciones propias de Naciones Unidas.

En definitiva los dos instrumentos de que disponen Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales (OMP) no deben ser confundidos ni utilizados indistintamente, ni sus elementos deben ser combinados para adaptarlos al caso, pues el resultado será –probablemente- contradictorio e inaplicable sobre el terreno.

En cita clásica de Boutros Gahli:

«La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz...si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la visibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.»

Para C. Díaz Barrado y F. Vacas Fernandez, en opinión que compartimos, la autorización para el uso coercitivo de la fuerza a una OMP desvirtúa lo que se ha venido entendiendo por operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que conduce a la criticada confusión entre operaciones convencionales y coercitivas de Naciones Unidas.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

El Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas regula los *Acuerdos regionales* y, dentro de él, el artículo 52 reconoce la existencia de organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, siempre que sean compatibles con los propósitos y principios de Naciones Unidas. Entre ellas puede fácilmente comprenderse la OTAN, como alianza defensiva. Es más, el artículo 53 de la Carta dispone que el propio Consejo de Seguridad utilizará los acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

La Carta, sin embargo, no otorga un cheque en blanco a tales organizaciones internacionales regionales, sino que subordina su actuación a una norma habilitante del Consejo de Seguridad en el caso del empleo de medidas coercitivas, quedando a salvo –naturalmente- los supuestos de legítima defensa (en este caso colectiva).

Ejemplos de la actuación de estos organismos regionales son las intervenciones de la OTAN o la Unión Africana. En todo caso, es evidente que también para estas organizaciones (defensivas o no) sigue vigente el principio básico de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con sus excepciones, por lo que se mantiene el orden jurídico internacional derivado de la Carta de Naciones Unidas.

ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL, PERSONAL, LOCAL Y TEMPORAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

A diferencia de otras normas de Derecho Internacional, los Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales y otros instrumentos del DICA tienen limitado su ámbito de aplicación desde el punto de vista material, personal, local y temporal.

El DICA, terminología que hoy sustituye al viejo Derecho de la Guerra, no se aplica en todas las circunstancias sino que concreta su *ámbito material* a la situación de conflicto armado. Están previstas diferentes normas para proteger a las víctimas en los conflictos armados internacionales o que no tienen carácter internacional (conflictos internos). Pero, en todo caso, suponen la existencia de un conflicto armado, es decir lucha armada entre dos partes en conflicto, con cierta permanencia e intensidad y voluntad de guerra.

El conflicto armado internacional supone un concepto más amplio que el inter-estatal, ya que la lucha de los pueblos contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los regímenes racistas integra también la noción de conflicto armado internacional (artículo 1.4 del Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra). Naturalmente esta norma solo rige para los Estados que son Partes en el citado Protocolo I (166 Estados), entre los que no están ni Estados Unidos de América ni Afganistán. Asimismo en las situaciones de ocupación total o parcial de un territorio, aunque no exista resistencia militar, se aplica el DICA según el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra. Y esta aplicación se extiende a toda la duración de la ocupación bélica.

En el caso de los conflictos armados internos (o sin carácter internacional), hay que distinguir los “*generalizados*” (regulados por el Protocolo II de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra), en los que es necesario:

1. Que se desarrollen en el territorio de un Estado.

2. Que exista lucha armada entre sus Fuerzas Armadas (gubernamentales) y las Fuerzas Armadas disidentes o grupos armados organizados.
3. Que se encuentren bajo la dirección de un mando responsable.
4. Que ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el mencionado Protocolo (artículo 1).

Por otra parte, los conflictos armados internos “*ordinarios*” que no reúnen estos requisitos de intensidad o gravedad (aunque suponen lucha armada entre las fuerzas gubernamentales y las disidentes, en el territorio de un Estado), que se rigen por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Hay que resaltar que prácticamente todos los Estados (194, salvo Niue) son Partes en estos Convenios de Ginebra.

Quedan fuera del campo de aplicación del DICA, tanto aquellas situaciones de crisis internacionales donde no existe lucha armada como los disturbios interiores y tensiones internas, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.

Desde el punto de vista de la *aplicación personal*, el DICA protege a las víctimas de la guerra. Es decir a los combatientes fuera de combate (heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra) y a la población civil, así como al personal sanitario, religioso o humanitario. El concepto de *personas protegidas*, derivado de las normas del DICA delimita este ámbito. Pero hay que advertir que no existe ninguna categoría de personas a las que se niegue algún tipo de protección por parte del DICA. Y así, quienes no reúnan los requisitos de los cuatro Convenios de Ginebra para ser *personas protegidas*, están amparados por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y por el artículo 75 del Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra, que les proporcionan un nivel de protección similar, al menos, al previsto en el estándar mínimo de los derechos humanos.

Dentro de la mayor protección se encuentra el personal que participa en las OMP de Naciones Unidas, según el Convenio de Nueva York de 1994, sobre la seguridad del

personal de Naciones Unidas y el personal asociado, ratificada por España. Y también le confiere protección penal el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que tipifica como crímenes de guerra los ataques a dicho personal (artículo 8,2,-b, *iii*), así como en numerosos códigos penales y militares de los Estados.

El ámbito *local* de la aplicación del DICA se extiende a la llamada “región de guerra”, es decir a todos aquellos lugares donde tiene lugar o puede tener lugar (conforme al Derecho Internacional) la acción hostil. Concretándonos a los conflictos armados internacionales (ya que los internos se limitan al territorio de un Estado), se trata del territorio, aguas jurisdiccionales (aguas interiores y mar territorial) y espacio aéreo de todas las partes en conflicto, la alta mar y su espacio aéreo suprayacente. Con exclusión de los territorios, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo de los países neutrales, así como de los espacios neutralizados internacionalmente (fondos marinos y oceánicos, Antártida o espacio ultraterrestre).

Desde el punto de vista del ámbito *temporal*, el DICA comienza a aplicarse desde el inicio de la lucha armada (simple inicio de las hostilidades). De forma clásica comienza la aplicación del DICA con la declaración formal de guerra (incondicional o en forma de *ultimátum*), pero hoy se interpreta que tal declaración es incompatible con el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas (a pesar de la redacción del artículo 14 del Código Penal Militar) y se ha sustituido por una declaración unilateral alegando la legítima defensa o, en la práctica, con el inicio de la acción hostil.

Lo verdaderamente importante es que la aplicación del DICA es automática, desde el comienzo de la lucha armada, y que –desde este instante- se ponen en marcha los mecanismos humanitarios (actuación del CICR) para la protección de las víctimas, se trate o no de una guerra declarada y aunque se niegue su existencia por una de las partes en el conflicto. El artículo 2 común a los Convenios de Ginebra establece que se aplicarán en caso de guerra declarada *o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra.*

Puede terminar el conflicto armado de una manera informal (como la rendición incondicional) o formal (como el tratado de paz), pero no siempre finaliza en este momento la aplicación del DICA, que sigue protegiendo a los prisioneros de guerra o

personas civiles internadas (privadas de libertad) en poder de la parte adversa. Y también se extiende a la protección de las víctimas mientras dure la situación de ocupación militar, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 común a los Convenios de Ginebra y artículo 3 del Protocolo I Adicional.

ANTECEDENTES

EL CONFLICTO ARMADO INTERNO DE AFGANISTÁN ANTES DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Desde la retirada, en la primavera de 1989, de la Unión Soviética de Afganistán, se puede identificar claramente un conflicto armado interno entre diferentes facciones y grupos tribales enfrentados entre sí. En noviembre de 1994 los talibanes irrumpieron desde el sur, apoyados por la mayoría pastún de la población y entraron en Kabul en septiembre de 1996. El conflicto armado continuó en Afganistán entre la Alianza Militar del Norte (grupos políticos-guerrilleros), los “señores de la guerra” y los talibanes. Sin embargo, salvo Pakistán y Arabia Saudí, el resto de la comunidad internacional y Naciones Unidas no reconocieron formalmente al régimen de los talibanes como Gobierno legítimo de Afganistán.

En este sentido, las resoluciones del Consejo de Seguridad, antes y después del 11 de septiembre de 2001 (11-S), se refieren a los talibanes como grupo armado, pero nunca al gobierno talibán para no identificarlo con la representación internacional del Estado de Afganistán, lo que presenta el problema de quien tenía conferida la representación de éste país ante la comunidad internacional hasta el momento en que aparece en las resoluciones de Naciones Unidas la autoridad de transición de Afganistán (resolución 1419 de 2002, del Consejo de Seguridad).

En todo caso, se debe dejar constancia de la existencia de un conflicto armado sin carácter internacional (o interno) en Afganistán, prácticamente desde el momento de la retirada de la Unión Soviética hasta la intervención armada de Estados Unidos de América y países aliados CFC-A (*Combined Forces Command Afganistán*), en lo sucesivo coalición liderada por Estados Unidos de América) en el año 2001. Es de destacar que, en opinión de la doctrina internacional, el momento en que comienza el conflicto armado internacional de Afganistán no es el del ataque del 11-S en Nueva York, Washington o Pennsylvania, pues un grupo terrorista como Al Qaeda no puede ser parte en un conflicto

armado, sino cuando se produce la intervención armada de la coalición liderada por Estados Unidos en territorio de Afganistán.

Durante el anterior lapso de tiempo fue de aplicación en Afganistán el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y restantes preceptos del DICA aplicables a los conflictos armados internos “ordinarios”, pero no el Protocolo II Adicional al no ser Parte Afganistán en dicho instrumento internacional.

LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS CONTRA LOS TALIBANES

El 30 de julio de 2001 y reafirmando sus anteriores resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) acerca de la situación en Afganistán, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la resolución 1363 (2001) determinando que la situación constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales e invocando el Capítulo VII de la Carta. Las citadas resoluciones 1267 y 1333 establecieron concretas medidas contra los talibanes por violación del Derecho Internacional. La resolución 1363 se basa en un informe de un comité de expertos y en las consultas con los Estados que limitan con el territorio de Afganistán ocupado por los talibanes. Pide al secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que establezca un mecanismo encargado de vigilar la aplicación de las medidas impuestas por las resoluciones 1267 y 1333, se ayude a los Estados que limitan con el territorio controlado por los talibanes y a otros Estados para incrementar su capacidad para aplicar tales medidas, se evalúe la información relativa a las violaciones de las medidas impuestas y se hagan recomendaciones al respecto. La misma resolución determina la forma para integrar el futuro mecanismo de vigilancia, incluida la materia de embargo de armas, medidas contra el terrorismo y legislación conexas, a la vista de su vinculación con la compra de armas y la financiación del terrorismo, el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas y la seguridad aduanera y fronteriza.

Se pide cooperación a todos los Estados y particularmente se les insta a que adopten medidas inmediatas para hacer cumplir y reforzar las medidas dispuestas en sus leyes o reglamentos nacionales contra sus ciudadanos u otros individuos o entidades que operen en su territorio, con el fin de prevenir y castigar las violaciones de las medidas impuestas en las resoluciones 1267 y 1333 del Consejo de Seguridad.

Después del 11-S, el Consejo de Seguridad (apoyando los esfuerzos internacionales para erradicar el terrorismo y reconociendo la urgencia de la situación de seguridad y política de Afganistán), adoptó la resolución 1378 (2001), de 14 de noviembre de 2001, que condena a los talibanes por haber permitido que el Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo de la red Al Qaeda y haber amparado a Osama ben Laden, al tiempo que respalda los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán. El Consejo se declara profundamente preocupado por la grave situación humanitaria y las continuas violaciones graves de los derechos humanos y el DIH cometidos por los talibanes y expresa su decidido apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano para establecer una Administración nueva y de transición que conduzca a la formación de un gobierno de base amplia, pluriétnica y plenamente representativo, que respete los derechos del pueblo afgano sin distinciones de género, etnia o religión, que respete las obligaciones internacionales de Afganistán y facilite la prestación urgente de asistencia humanitaria y el regreso de los refugiados y desplazados.

A la vista de la situación, el Consejo -en la citada resolución 1378- consideró oportuno instar a todas las fuerzas afganas a que se abstengan de realizar actos de represalia, respeten los derechos humanos y el DIH y garanticen la libertad y seguridad de circulación del personal de Naciones Unidas, personal asociado y personal de las organizaciones humanitarias. Se afirma, además, la convicción de que Naciones Unidas deberían desempeñar una función central en el apoyo al pueblo afgano para formar la nueva administración de transición, para la que pide apoyo a los Estados miembros a través de la ejecución de proyectos de efecto rápido, asistencia humanitaria urgente (incluso para la remisión de minas) y asistencia a largo plazo para la reconstrucción y rehabilitación social y económica de Afganistán.

Muy particularmente se solicita apoyo para garantizar la seguridad en las zonas de Afganistán que ya no están bajo el control de los talibanes y para que se respete a Kabul como capital de todo el pueblo afgano.

El 16 de enero de 2002 el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 1390 (2002) que, después de reiterar su rechazo inequívoco de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington y Pensylvania el 11-S, condena a los talibanes por haber permitido que se usara el Afganistán como base para el adiestramiento de terroristas y para actividades terroristas, incluso la exportación del terrorismo de la red Al Qaeda y

otros grupos terroristas, así como por haber usado a mercenarios extranjeros en actividades hostiles en territorio de Afganistán. La resolución constata que los talibanes no han respondido a las exigencias formuladas por las resoluciones 1214, 1267 y 1333, y reafirma que los actos de terrorismo internacional constituyen una amenaza para la paz y seguridad internacionales, por lo que se invoca el Capítulo VII de la Carta para mantener todas las medidas adoptadas en la resolución 1333 y parte de las acordadas en la resolución 1267.

En definitiva la resolución 1390 decide, respecto a Osama ben Laden, a los miembros de la organización Al Qaeda y los talibanes y asociados, que los Estados adopten medidas tales como congelar sin demora los fondos y activos financieros o recursos económicos de éstas personas y entidades, impedir la entrada en su territorio o el tránsito por él de esas personas e impedir el suministro, la venta o la transferencia de armas y materiales conexos, así como del asesoramiento técnico y adiestramiento de aquellas personas o entidades. La resolución amplía los cometidos del Comité creado por la resolución 1267 (1999) y recuerda la obligación impuesta a todos los Estados miembros de aplicar la resolución 1373 (2001), dictada inmediatamente después del 11-S, en particular con respecto a los talibanes, los integrantes de la organización Al Qaeda y toda persona asociada con ellos que hayan participado en la financiación, planificación, facilitación y preparación o perpetración de actos terroristas o les hayan prestado apoyo.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA DE 29 DE JUNIO DE 2006, EN EL CASO "HAMDAM VERSUS RUMSFELD"

En relación con la aplicación del DICA al conflicto armado de Afganistán es importante el examen de la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América dictada el día 29 de junio de 2006, en el caso "Hamdam *versus* Rumsfeld", que resulta fundamental en relación con la viabilidad de las comisiones militares creadas por el presidente para juzgar a los detenidos en el curso del conflicto armado de Afganistán, dentro de la llamada guerra contra el terrorismo, reflejada en la *Joint Resolution 23 of the House of Representatives "the authorization for de use of Militay Force* de 18 de septiembre de 2001. El Congreso concedió poderes de guerra al presidente e incluyó la *War Power Resolution* en la Sección segunda de la citada *Joint Resolution 23*, concediendo autorización para el uso de la fuerza militar. Por otra parte el Senado aprobó la *Uniting and Strengthening America by Providing Aprópiate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act)* de 26 de octubre de 2001.

El Tribunal Supremo ya había fallado en dos sentencias anteriores en contra de la posición de la Administración. Se trata del caso “Hamdam *versus* Rumsfeld”, en relación con el derecho del procesado al debido proceso, al tratarse de un individuo detenido indefinidamente sin derecho a abogado por haber sido considerado “combatiente ilegal”. Y el caso “Rasul *versus* Bush”, en el que el Tribunal concedió a los detenidos en Guantánamo el derecho al *habeas corpus*.

Ahora, en la sentencia del caso “Hamdam *versus* Rumsfeld” se trata de un nacional yemení (chófer y guardaespaldas de Osama ben Laden), detenido durante la intervención armada de Estados Unidos en Afganistán y acusado en la Corte de Apelación del Distrito de Columbia de participar en los atentados del 11-S. Se trataba de dirimir la legalidad de la autoridad del presidente para establecer comisiones militares para juzgar a los detenidos en Guantánamo, a quienes se había denegado (en contra de la opinión del CICR) la condición –ni siquiera presunta- de prisioneros de guerra. De forma que el Tribunal Supremo debió analizar su conformidad o disconformidad con la Constitución de Estados Unidos, el Código Uniforme de Justicia Militar y las normas del DICA. Y en esta sentencia, el Tribunal Supremo entendió que el nombramiento de comisiones militares para juzgar a Hamdam viola el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra puesto que tales comisiones no garantizan los derechos del imputado. Tal precepto, aplicable en los conflictos armados internos o sin carácter internacional, se considera por la jurisprudencia y la doctrina como norma obligatoria para todos los Estados en caso de conflicto armado al establecer el estandar mínimo “intransgredible” de garantías para las personas detenidas, prohibiendo:

“Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”.

El Tribunal, en definitiva, considera que el procedimiento seguido en el juicio contra Hamdam infringe los Convenios de Ginebra, citando como aplicables los artículos 2 y 3 comunes a tales convenciones, de las que Estados Unidos es parte. Las comisiones militares no son los tribunales legítimamente constituidos a que hace mención el artículo 3 común, como garantías reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. La competencia judicial para juzgar a los detenidos en un conflicto armado debe ser ejercida,

en consecuencia, por una autoridad judicial independiente del poder ejecutivo, objetiva e imparcial.

Razona el Tribunal Supremo que el mencionado artículo 3 común debe ser aplicado a todos los combatientes armados capturados, pertenezcan o no a un Estado, durante el curso de un conflicto armado. Y, naturalmente, parte de la base de la existencia de un conflicto armado en Afganistán.

La sentencia es importante porque desestima diversas pretensiones de la Administración de Estados Unidos en orden a la no aplicación del DICA en la llamada “guerra contra el terrorismo”, en relación con el nuevo concepto de “combatientes ilegales” (privados de derechos), en cuanto a la inaplicabilidad del DICA y aún del Derecho Interno estadounidense a los detenidos en la base de Guantánamo (particularmente al desconocimiento de la presunción de la condición de prisioneros de guerra hasta que decida un tribunal competente) y por lo que se refiere a la denegación de las garantías del debido proceso y al derecho a ser juzgado por un tribunal debidamente constituido.

Aunque la reacción de la Administración norteamericana en septiembre de 2006 consistió en buscar el consenso en el Congreso para la aprobación una la:

“Ley para autorizar los juicios llevados a cabo por las Comisiones Militares por violación de las leyes de la guerra, y por otros propósitos.”

Que podría dar una nueva “interpretación” a los Convenios de Ginebra, su contenido pugnaría con la doctrina sentada por El Tribunal Supremo de Estados Unidos en la sentencias de los casos Milligan y Hamdam.

En todo caso, no cabe duda de que, por lo expuesto, podemos concluir que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra es de aplicación en el conflicto armado de Afganistán y que los cuatro Convenios de Ginebra protegen a las víctimas de éste conflicto armado si concurren las circunstancias necesarias para que pueda ser calificado como conflicto armado internacional. Y todo ello, con independencia de su consideración como guerra contra el terrorismo internacional.

LAS MEDIDAS DE APOYO DE NACIONES UNIDAS A LAS AUTORIDADES DE AFGANISTÁN

El Consejo de Seguridad aprobó el 6 de diciembre de 2001 la resolución 1383 (2001) de medidas de apoyo a las instituciones provisionales de Afganistán. Se parte de un decidido compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de Afganistán, acogiendo con beneplácito el Acuerdo de Bonn (5 de diciembre de 2001) y declarando la intención de seguir adoptando medidas de apoyo de las instituciones provisionales que nazcan del citado Acuerdo de Bonn.

El 26 de junio de 2002, el Consejo de Seguridad acordó la resolución 1419 (2002) en la que, después de apoyar la labor internacional para erradicar el terrorismo y el Acuerdo de Bonn, acoge con beneplácito la celebración de la *Loya Jirga de Emergencia* y el establecimiento de la autoridad de transición para que pueda aplicar el Acuerdo de Bonn (fortalecer el gobierno central, organizar un ejército y policía, erradicar el cultivo anual de la adormidera, promover el bienestar de mujeres y niños), encomiando los esfuerzos del personal de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (UNAMA) y de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF).

La intervencion armada de la coalición internacional

LA OPERACIÓN *LIBERTAD DURADERA* Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Pensylvania, el Gobierno de Estados Unidos de América consideró que había sufrido una agresión armada y que se encontraba en situación de guerra contra el terrorismo y contra el régimen talibán de Afganistán por entender que había amparado en su territorio, ayudado y continuaba protegiendo a los responsables de la red Al Qaeda, autores materiales del atentado terrorista. Una vez autorizada por el Congreso de Estados Unidos *Congressional Authorization and the War on Terrorism*, de 18 de septiembre de 2001 y AUMF (*Authorization for Use of Military Force*), la intervención armada de las CFC-A, alegando la situación de legítima defensa y dotado al presidente de poderes de guerra, el 7 de octubre de 2001 se produjo la intervención armada de la coalición liderada por Estados Unidos en el Afganistán, una vez que los talibanes se negaron a entregar a los presuntos culpables del atentado terrorista. Recibió el apoyo expreso de la OTAN (que invocó la legítima defensa colectiva prevista en el artículo V del Tratado de Washington), de la Unión Europea y de otras organizaciones.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en sus resoluciones 1368 (2001) de 12 de septiembre y 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, reconoció y reafirmó el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de la ONU, condenó inequívocamente los atentados del 11-S, adoptó medidas contra la financiación del terrorismo y contra quienes apoyan al terrorismo, así como de cooperación contra el terrorismo, pero no autorizó expresamente a ningún país (ni Estados Unidos lo había solicitado) el uso de la fuerza armada para responder a los citados ataques terroristas.

No han faltado autores que han justificado la intervención armada de la coalición en Afganistán como una respuesta inmediata y proporcionada a una agresión armada, de acuerdo con el artículo 51 de la carta de Naciones Unidas. Naturalmente, conforme a las normas del DICA, el conflicto armado no puede entenderse que enfrente a un Estado con una organización terrorista (como Al Qaeda), a la que no puede calificarse de “parte en un conflicto armado”, sino que las partes en este conflicto armado internacional serían los Estados que forman la coalición liderada por Estados Unidos de América y el régimen de los talibanes que gobierna en Afganistán. El inicio del conflicto armado internacional no se puede concretar en el día de los ataques terroristas, sino en el momento en que se produce la intervención y lucha armada de la coalición en territorio afgano. Con independencia de la preexistencia de un conflicto armado interno en Afganistán, no cabe duda que la intervención armada de la coalición puede calificarse como un conflicto armado internacional. Y así lo hizo el CICR, en su comunicación a las partes en conflicto. Desde este momento son de aplicación las normas del DICA y los mecanismos de protección de las víctimas de la guerra.

En opinión de buena parte de la doctrina cuando los actos terroristas son controlados, apoyados logística o financieramente o tolerados por un Estado en su territorio, convertido deliberadamente en un “santuario”, se dan las condiciones para que el Estado víctima de los atentados terroristas pueda invocar el derecho de legítima defensa.

Concretándose al caso de Afganistán, otro grupo de autores, por el contrario, entiende que, aún admitiendo la concurrencia de la necesidad, proporcionalidad y el hecho de que el representante de Estados Unidos informó del inicio de la acción militar al presidente del Consejo de Seguridad, cabe dudar del cumplimiento de los requisitos de inmediatez, subsidiariedad y provisionalidad, que puede deducirse del Capítulo VII de la Carta. Es

verdad que existió un sentimiento de legitimidad en la comunidad internacional que justificó la reacción de Estados Unidos ante los atentados del 11-S, pero también es cierto que concurrió una evidente marginación de Naciones Unidas.

No obstante, en relación con la intervención armada en Afganistán, no se debe olvidar que en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad se acepta de forma tácita y se toma buena nota del referido uso de la fuerza. Así, en la resolución 1386 (2001), de 20 de diciembre de 2001, el Consejo de Seguridad *acoge complacido la evolución de los hechos en Afganistán, que permitirá a todos los afganos gozar de los derechos inalienables y de la libertad sin opresión ni terror*. La resolución 1510 (2003) exhorta a la ISAF para que continúe trabajando en estrecha consulta, entre otras, con la coalición que lleva a cabo la operación *Libertad Duradera*. Y la misma previsión se reitera en la resolución 1563 (2004) y 1623 (2005), así como en la resolución 1662 (2006), donde se exhorta al Gobierno de Afganistán a continuar combatiendo la amenaza a la seguridad y estabilidad con ayuda de la comunidad internacional incluida la coalición de la operación *Libertad Duradera*. Finalmente, la resolución 1659 (2006), también del Consejo de Seguridad, acoge favorablemente la aprobación por la OTAN de un plan operativo revisado que permita a la referida ISAF seguir desplegándose en el Afganistán y “reforzar las sinergias operativas con la operación *Libertad Duradera*”.

Otra cuestión problemática consiste en determinar el momento en que finaliza el calificado como conflicto armado internacional en Afganistán, sin perjuicio de la continuidad de un conflicto armado interno entre la autoridad provisional afgana, la Administración de Transición o el Gobierno de la República Islámica del Afganistán por una parte y por otra los diversos grupos armados adversos. Y ello porque, finalizada la intervención armada de la Coalición con la derrota de los talibanes, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y países que participan en la operación *Libertad Duradera* permanecen realizando sus actividades en territorio afgano, ayudando y con el consentimiento del Gobierno afgano. Hay que tener en cuenta que, tanto Estados Unidos de América como Afganistán, no son partes en los Protocolos de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra, por lo que no podría calificarse como internacional un conflicto armado en el que los pueblos luchen contra la ocupación extranjera (artículo 1.4 del Protocolo I). Y tampoco concurre la situación prevista en el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra, que los declara aplicables en todos los casos de ocupación total o parcial de un territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre

resistencia militar. No puede, en efecto, calificarse de ocupación la permanencia de las fuerzas de la Coalición autorizada por el Gobierno afgano. Sin embargo, fuera del campo del DICA, la percepción de la parte adversa que continúa la lucha armada contra las fuerzas gubernamentales de Afganistán pudiera ser la lucha contra fuerzas extranjeras de ocupación.

La aplicación del Derecho de los Conflictos Armados

Si se produce una respuesta que pueda calificarse de guerra, lucha o conflicto armado (internacional o interno) u ocupación de un territorio de otro Estado, se deben aplicar plenamente las normas del DICA a las personas protegidas, en todas las circunstancias y sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado.

Por ello no compartimos totalmente la opinión de algún destacado politólogo, cuando expone que cualquier enfrentamiento militar resultante de los hechos del 11-S implica aspectos que no tendrán nada que ver con lo previsto en el Derecho de la Guerra y ello a causa de cuatro factores:

1. Los Convenios de Ginebra están basados en la idea de un conflicto armado internacional entre Estados, mientras que en la presente crisis Al Qaeda no tiene las características de Estado.
2. Una de las bases para el cumplimiento de las leyes de la guerra es la reciprocidad, pero (para este autor) hay pocas posibilidades de que las Fuerzas Armadas, en Afganistán, cumplan las normas internacionalmente acordadas.
3. En el caso del movimiento terrorista, no hay fuerzas militares definidas claramente diferenciadas de los civiles, por lo que algunos ataques a objetivos terroristas se realizarán contra objetivos y personal aparentemente civil.
4. El principio de proporcionalidad presenta problemas por la obvia dificultad para usar los ataques del 11-S como punto de referencia para la discusión del carácter de la acción de la coalición.

Aunque, el citado autor propone al fin el cumplimiento de limitaciones legales y el ejercicio de la prudencia, debemos discrepar de su postura (que, desgraciadamente, no ha estado lejos de lo ocurrido en la realidad) en el terreno de los principios que presiden el DICA. En efecto, en primer lugar, no hay duda de que el conflicto que se inicia con la intervención armada de Estados Unidos en Afganistán (donde previamente existía un conflicto armado interno) reviste el carácter de un conflicto armado internacional al producirse un enfrentamiento entre dos partes (el régimen talibán de Afganistán y Estados Unidos y la coalición), por lo que la existencia de una organización como Al Qaeda no impide la aplicación del DICA.

En segundo término, hay que destacar que es un principio básico del DICA la prohibición de las represalias contra las víctimas de la guerra, de forma que sus normas no se basan en la reciprocidad sino que, por el contrario, han de respetarse *en todas las circunstancias*. En tercer lugar, el hecho de que la acción armada de un Estado invoque la legítima defensa contra una organización terrorista, no le exime de cumplir las normas que regulan la acción hostil contra la Parte adversa en el conflicto y, mucho menos, las que otorgan protección a las personas civiles que no participan en la lucha armada.

Debemos distinguir claramente entre la proporcionalidad exigible entre la entidad de los actos terroristas sufridos y la de la respuesta en concepto de legítima defensa, cuestión que pertenece al *ius ad bellum*, y el principio de proporcionalidad propio del DICA (*ius in bello*) que limita los posibles daños incidentales consecuencia de un ataque, disponiendo que no pueden ser excesivos en relación con la ventaja militar definida que se espera obtener de ese ataque.

Hay precisar que en el conflicto armado de Afganistán no son, en principio, aplicables los Protocolos Adicionales de 1977, puesto que las partes en conflicto no los han ratificado. Sin embargo, algunos de sus preceptos que no son obligatorios por la vía convencional, deben cumplirse por las partes al tratarse de normas integrantes de la costumbre internacional. Y ello porque muchas de sus normas, como el principio de distinción entre objetivos militares y personas y bienes civiles, es una norma no nueva sino *reafirmada* por el citado Protocolo y, por tanto, de obligado cumplimiento incluso para los Estados que no son Partes en este instrumento de DIH.

El CICR analizó el concepto de “guerra contra el terrorismo”, cuestionando si se trata de una guerra en el sentido jurídico, ya que el terrorismo es un fenómeno criminal (transnacional) generalmente no imputable a un Estado específico en virtud de las reglas sobre la responsabilidad de los Estados.

Sin embargo, después de los atentados del 11-S en Estados Unidos de América, se ha sostenido que no es adecuada la represión del terrorismo como un delito, porque se trata de “actos de guerra”, frente a los cuales es ineficaz un derecho penal garantista, ni se puede confiar en la cooperación internacional a través, por ejemplo, de la extradición. Se duda asimismo de las reglas establecidas por el DICC, ya que no se trata de un conflicto armado internacional ni interno y no se ha producido una adaptación de sus reglas a este nuevo fenómeno. En consecuencia, los sospechosos de actos terroristas dejan de ser personas protegidas por el DIH y se convierten en “combatientes enemigos ilegales”, que pueden ser detenidos indefinidamente hasta el fin de la “guerra contra el terrorismo”.

La primera observación que debemos formular es que calificar de terroristas los actos de violencia indiscriminada contra la población civil no tiene excesiva utilidad práctica puesto que estas conductas son constitutivas de crímenes de guerra, cuya persecución penal está dotada de un sistema de eficacia presidido por el principio de jurisdicción universal.

Por otra parte, el hecho de que el terrorismo sea un fenómeno transnacional no lo convierte en un conflicto armado, ni implica la existencia de una guerra. Las normas del DICA aplicables a los conflictos armados exigen la existencia de partes identificables (Estados o grupos armados con organización militar y estructura de mando, calificados como parte adversa a la gubernamental en los conflictos internos). Algo muy distinto a los problemas de orden público y a la existencia de “redes o grupos terroristas” que no son “partes” en un conflicto armado. No se entiende como una “red clandestina terrorista” (muchas veces integrada por células sin excesiva conexión) puede ser tenida como parte en un conflicto armado. Su tratamiento corresponde al derecho interno de los Estados y al Derecho Internacional aplicable según los convenios antiterroristas de nivel universal o regional.

Existen razones imperiosas para mantener el principio de igualdad de los beligerantes respecto del derecho de la guerra, puesto que la teoría de la aplicación discriminatoria de

las leyes y costumbres de la guerra produce el mismo resultado inaceptable (la guerra sin restricciones) que la idea según la cual las guerras de agresión no están cubiertas por el DIH. Se trata, sin duda, de afirmar uno de los principios fundamentales del DIH: el de la autonomía de las normas que regulan las relaciones recíprocas entre los beligerantes (*ius in bello*) respecto de las normas relativas a la reglamentación y a la prohibición del recurso a la fuerza (*ius ad bellum*).

La consecuencia legal (convencional) de considerar la lucha contra el terrorismo como una “guerra” no puede ser otra que la de otorgar la igualdad de derechos y protección a todas las partes en el conflicto armado, pues el DICA no puede concebir la existencia de guerras donde una parte tenga todos los derechos y se nieguen éstos a la otra parte. La condición de “*persona protegida*” fluye y debe ser reconocida en el momento en que comienza la lucha armada y se aplican las normas del DICA a las “víctimas de la guerra”. No se pueden justificar, en ningún caso, las ejecuciones extrajudiciales ni la negación a los detenidos de un trato humano o la privación de su acceso a Tribunales independientes y legítimamente constituidos que respeten las normas del “debido proceso”.

Las medidas estatales adoptadas para prevenir o reprimir el terrorismo no guardan relación con los “actos de guerra”. Entre otras razones porque, si el terrorismo es un fenómeno no se puede librar una guerra contra un fenómeno. Así, la lucha contra el terrorismo se articula fundamentalmente a través de la adquisición de información de “inteligencia”, la cooperación policial y judicial internacional, la extradición de los terroristas, la aplicación de sanciones penales, la investigación sobre los canales de la financiación del terrorismo y la congelación de sus activos, la presión diplomática y económica sobre los Estados que protegen al terrorismo, el control sobre la proliferación de armas de destrucción masiva (lo que no implica el uso de la fuerza armada no autorizado por la Carta de Naciones Unidas). Todo ello sin perjuicio de considerar que el fenómeno terrorista solo podrá erradicarse atacando sus causas profundas, no sus consecuencias.

Por tanto, se estima que el DICA es aplicable cuando esta “lucha contra el terrorismo” reúne los requisitos de un conflicto armado de cualquier tipo (internacional o interno), se produce una lucha armada y existen partes identificables en tal conflicto (fuerzas o grupos armados con cierta organización, estructura de mando y posibilidad aplicar el DICA).

Debemos concluir afirmando categóricamente que las medidas antiterroristas y la represión del delito de terrorismo deben respetar el DICA, cuando estos actos criminales se cometan durante un conflicto armado, teniendo en cuenta que si bien el DICA garantiza un trato humano a las personas que han cometido un crimen, no impide que la justicia penal desempeñe su cometido.

La situación de ocupación bélica

DEFINICIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Nos referimos a los supuestos de ocupación total o parcial de un territorio por otro Estado, aunque no exista resistencia armada por parte del Estado ocupado o de su población. El segundo párrafo del artículo 2 común a los Convenios de Ginebra dispone que se aplicarán también:

“a todos los casos de ocupación total o parcial de un territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar.»

La ocupación fue regulada por el Reglamento de las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre. Anejo a los Convenios de La Haya de 1899 y de 1907. Posteriormente se refieren a los territorios ocupados los artículos 47 a 78 del IV Convenio de Ginebra, que se aplicarán desde el comienzo de la ocupación según su artículo 6. Este mismo precepto dispone que, en territorio ocupado, la aplicación del Convenio terminará un año después del cese general de las operaciones militares; no obstante, la potencia ocupante estará obligada mientras dure la ocupación (si ejerce las funciones de gobierno del territorio ocupado) por determinados artículos que protegen a la población civil según el DIH. Como resultaba insatisfactorio este precepto, el artículo 3 del Protocolo I precisó que la aplicación de los Convenios de Ginebra y del citado Protocolo solo cesará, en el caso de los territorios ocupados, *al término de la ocupación*, excepto para las personas cuya liberación definitiva, repatriación o reasentamiento tenga lugar posteriormente. Tales personas continuarán beneficiándose de las disposiciones pertinentes de DIH hasta su liberación definitiva, repatriación o reasentamiento.

Por otra parte, la ocupación militar está incorporada y sujeta a las disposiciones de la Carta de la ONU, de conformidad con la resolución 2625 de la Asamblea General, como forma de control del uso de la fuerza en el marco del artículo 2.4 de la Carta.

Como hemos visto, el IV Convenio de Ginebra dedica buena parte de su articulado (artículos 47 a 78) a regular el estatuto de los territorios ocupados. Y ello porque precisamente en tal situación se han producido las mayores violaciones del DIH en relación con la población civil. No es fácil encontrar el necesario equilibrio entre la protección de la seguridad de las fuerzas ocupantes y la garantía de que las personas civiles no sufrirán abusos durante la ocupación.

Ahora bien, no deja de presentar problemas de difícil solución la situación que se plantea a la finalización de la acción hostil abierta y generalizada de un conflicto armado de carácter internacional, cuando las fuerzas ocupantes continúan estacionadas en el mismo territorio luchando contra la guerrilla de la parte adversa, con el consentimiento y apoyo del Gobierno instaurado por la parte vencedora y, posteriormente, elegido de forma democrática. Cabe preguntarse en que momento el inicial conflicto armado internacional se convierte, al menos formalmente, en un conflicto armado interno y si es suficiente esta circunstancia para transformar a un beligerante (hasta entonces parte en un conflicto armado internacional) en la parte adversa a la gubernamental típica de los conflictos armados internos.

Finalmente, hay que reconocer que el Protocolo I Adicional de 1977 constituye un avance en la aplicabilidad de la normativa sobre combatientes y prisioneros de guerra a los movimientos de resistencia y a los movimientos organizados de liberación. Ahora bien, con independencia de que este Protocolo no es aplicable a todas las fuerzas armadas en Afganistán (al no ser partes ni Estados Unidos ni el propio Afganistán), esta extensión de las normas del DICA ha de interpretarse cuidadosamente, evitando que células de acción o actividad de carácter terrorista pretendan amparar sus actos internacionalmente por hipotéticos fines aparentemente admisibles en el marco de una situación de conflicto, de ocupación o de otras invocaciones.

APLICACIÓN ANALÓGICA DEL DERECHO DE LA OCUPACIÓN BÉLICA
A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La aplicabilidad a las operaciones de las organizaciones internacionales de los principios fundamentales que protegen a la población civil en el derecho de la ocupación militar (DICA) se asume sin dificultad en las denominadas operaciones de “imposición de la paz”, autorizadas por un mandato de la ONU. Sin embargo, no es tan sencillo adaptar dicha normativa a las denominadas operaciones de “mantenimiento de la paz”. Por lo que se refiere a las facultades de los llamados administradores civiles transitorios, habrá que estar a cada caso concreto, situación o problema, toda vez que no puede hablarse de una traslación íntegra de las normas reguladoras de la ocupación militar, en todo caso.

Y para terminar de complicar la vigencia de las normas humanitarias sobre la ocupación, se plantea su virtualidad en relación con determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad, particularmente en el caso de la ocupación de Afganistán e Irak. Ante la pregunta de si el Consejo de Seguridad, a través de sus resoluciones, ha derogado (tácitamente) o no el derecho de ocupación en estos casos, se puede responder que no hay argumentos para revisar la existencia del derecho de la ocupación, que proporciona un importante marco para resolver tales situaciones puesto que, si bien el Consejo de Seguridad puede derogar determinadas normas de la ocupación, solo puede hacerlo de forma explícita y respetando aquellas que son normas imperativas del DIH. En definitiva la doctrina sostiene hoy la aplicación analógica de las normas básicas humanitarias sobre la ocupación como límite intransgredible para los miembros de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

La finalización del conflicto armado internacional en el Afganistán y las operaciones de paz y asistencia de Naciones Unidas

LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA ISAF

Por resolución 1386 (2001), de 20 de diciembre de 2001, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó, como estaba previsto en el Acuerdo de Bonn, el establecimiento durante 6 meses de la ISAF que apoye a la autoridad provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la citada autoridad provisional y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro. El Consejo determina previamente que la situación de Afganistán constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, invoca el Capítulo VII

de la Carta y, en consecuencia, autoriza a los Estados miembros que participen en ISAF a que adopten:

“todas las medidas necesarias para cumplir su mandato.”

Se trata de la cláusula de estilo utilizada por el Consejo para autorizar el uso proporcionado de la fuerza armada para el cumplimiento del mandato. Resulta pues indudable que se trata de una operación coercitiva de Naciones Unidas, que podría calificarse como de “imposición de la paz” en la conocida terminología de la Agenda para la Paz del secretario general de Naciones Unidas. Se acoge con beneplácito el ofrecimiento del Reino Unido para asumir la dirección en la organización y el mando de la fuerza internacional y se expresa la decisión de velar por la plena ejecución del mandato de la ISAF. Todo ello en consulta con la autoridad provisional afgana, puesto que tales autoridades acogieron con beneplácito el despliegue en Afganistán de la ISAF.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad, por resolución 1413 (2002), de 23 de mayo de 2002, decide prorrogar por otro periodo de seis meses la autorización concedida a la ISAF en las mismas condiciones e idéntico mandato. Y se toma nota del ofrecimiento de Turquía para asumir la dirección del mando de la ISAF. Asimismo por resolución 1444 (2002), de 27 de noviembre de 2002, el Consejo decide prorrogar por un periodo de un año la autorización para la ISAF, con las mismas condiciones y mandato. Tomando nota de la voluntad de los Países Bajos y de Alemania de suceder a Turquía en la dirección del mando de la ISAF.

La resolución 1510 (2003), de 13 de octubre de 2003, del Consejo de Seguridad, además de prorrogar durante 12 meses el mandato de la ISAF, lo amplía a fin de que pueda, en la medida que lo permitan los recursos, prestar apoyo a la autoridad provisional afgana y sus sucesores para el mantenimiento de la seguridad en las zonas del Afganistán fuera de Kabul y alrededores:

“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.”

Esta ampliación del mandato coincide con la exhortación a la ISAF para que continúe trabajando en estrecha consulta, entre otros, con la Coalición que lleva a cabo la operación *Libertad Duradera* y recae sobre la petición de la OTAN relativa a la posible ampliación de la misión de la ISAF.

La resolución 1563 (2004), de 17 de septiembre de 2004, del Consejo de Seguridad prorroga 12 meses la autorización de la ISAF y toma nota de la cooperación de la Administración de Transición del Afganistán con la ISAF. Por otra parte, expresa su agradecimiento al Canadá por haber dirigido la ISAF durante el último año y al Cuerpo de Ejército Europeo por haber relevado al Canadá en el mando de la citada ISAF.

El Consejo de Seguridad, por resolución 1623 (2005), de 13 de septiembre de 2005, además de prorrogar por 12 meses la autorización de la ISAF, hace ya alusión a la cooperación del Gobierno de la República Islámica del Afganistán, destaca la importancia de extender la autoridad del Gobierno central a todas las partes del Afganistán y reconoce los retos que enfrenta en materia de seguridad “en algunas partes del país”. Expresa su reconocimiento a Italia por haber desempeñado el mando de ISAF y a los países que aportaron su contribución al Cuerpo de Ejército Europeo.

La resolución 1659 (2006), de 15 de febrero de 2006, del Consejo de Seguridad, hace expresa referencia y hace suyo el llamado “Pacto para el Afganistán” concertado en Londres el 31 de enero de 2006:

“como marco de la alianza entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional que subyace a los compromisos mutuos asumidos en el Pacto.”

En esta resolución se consideró necesario reafirmar la función esencial e imparcial que Naciones Unidas desempeñan en el Afganistán, incluida la coordinación de las medidas de aplicación del Pacto. Reviste particular importancia que el Consejo reconozca el compromiso que mantiene la OTAN de dirigir la ISAF y acoge favorablemente la aprobación por la OTAN de un plan operativo revisado que permita a la citada ISAF seguir desplegándose en el Afganistán, reforzar las sinergias operativas con la operación *Libertad Duradera* y brindar apoyo a las fuerzas de seguridad del Afganistán en los aspectos militares de su adiestramiento y sus despliegues operativos. Por resolución 1707

(2006), de 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad decide prorrogar el mandato de la ISAF por 12 meses, a partir del 13 de octubre de 2006.

El 31 de julio de 2006, la ISAF bajo el mando de la OTAN tomó el relevo de las fuerzas de la coalición de la operación *Libertad Duradera*, lideradas por Estados Unidos, en la zona sur de Afganistán y concretamente en las provincias de Kandahar, Helmand, Day Kundi, Nimroz, Uruzgan y Zabul. Todo ello dentro de las misiones de la ISAF que integran el mandato o autorización contenidos en las citadas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Reino Unido, Canadá y Holanda fundamentalmente aportan las Fuerzas Armadas disponibles para este nuevo despliegue, mientras que las fuerzas de la coalición de *Libertad Duradera* continúan su actuación en la zona este de Afganistán. La expansión de la ISAF al sur ha encontrado las dificultades previsibles al tratarse de una zona donde es muy intensa la actividad de grupos insurgentes talibanes y la presencia de la organización terrorista de Al Qaeda. Ello ha significado que las fuerzas de la ISAF no han podido limitarse a apoyar al Ejército Nacional Afgano (ANA) y Policía Nacional Afganas (ANP) (en materia de información, formación y adiestramiento) sino que han participado en operaciones militares mediante el uso de la fuerza armada (combinadas con el Ejército Nacional Afgano) contra la insurgencia para proporcionar seguridad en esta zona y alcanzar otros objetivos previstos en la norma habilitante del Consejo de Seguridad.

Así, a principios de septiembre de 2006, efectivos de la ISAF (en su mayoría canadienses, holandeses, británicos y daneses) en unión de miembros del ejército afgano participaron en la llamada operación *Medusa* para desalojar de insurgentes el distrito de Panjwayi, al oeste de la ciudad de Kandahar, antiguo feudo de los talibanes, encontrando una dura resistencia armada y produciendo los combates numerosas bajas entre los insurgentes, el ejército afgano y las fuerzas de la ISAF. Hay que constatar, por otra parte, que en otras zonas del Afganistán, las fuerzas de la ISAF también participan en operaciones bélicas (con utilización de la fuerza armada) contra los talibanes o insurgentes afganos, en desarrollo de las acciones ofensivas planeadas por el mando de la OTAN (operación *Wyconda Princer*).

Aunque la ISAF se encuentra actuando según la autorización de Naciones Unidas, sin embargo, la extensión de su misión a una zona donde existe el enfrentamiento armado con una parte adversa a la gubernamental en el curso de un conflicto interno, podría

suponer la percepción en parte de la población afgana de que no se desempeña la invocada función imparcial de Naciones Unidas sino que se trata de una participación en la intervención armada e incluso de una fuerza extranjera de ocupación, sin diferencia apreciable entre la ISAF y la operación *Libertad Duradera* (las *sinergias operativas* que “acoge favorablemente” la resolución 1659 del Consejo de Seguridad).

El objetivo de que la expansión de la ISAF se produzca en un tiempo relativamente corto hacia el este de Afganistán, aunque previsto, se consideraba poco realista, pese a la presión de Estados Unidos de América, que integraría sus fuerzas de la coalición *Libertad Duradera* en la ISAF bajo el mando de la OTAN y el mandato del Consejo de Seguridad, hasta que la misión de la ISAF en apoyo al Gobierno de Afganistán comprenda todo el territorio de éste país. Sin embargo, la OTAN ha decidido recientemente que la ISAF se despliegue en breve (a partir del mes de octubre de 2006) en las regiones del este de Afganistán, produciéndose la transferencia de tropas norteamericanas de la operación *Libertad Duradera* que se encuentran en la zona este a la ISAF, bajo mando de la OTAN (británico en este momento), con lo que aumentaría la movilidad de todo el conjunto de la fuerza y podría reforzarse la zona del sur.

LOS EQUIPOS DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL

Como consecuencia de la gran amplitud de misiones que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha promovido y autorizado en el Afganistán, se han creado los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) en la ISAF, como elementos esenciales para la reconstrucción del país. Y así las resoluciones 1563 (2004) y 1623 (2005) del Consejo de Seguridad celebran el compromiso de los principales países de la OTAN, entre ellos de España, de crear nuevos equipos de reconstrucción provinciales. Tales equipos son auxiliados, tanto en el aspecto logístico como táctico, por unas bases de apoyo avanzadas para lograr el necesario ambiente de seguridad y, además del componente militar (coordinado por el Mando Regional, Control Regional Oeste, encargado del mando sobre el contingente de la ISAF) existe un componente civil exclusivamente dependiente y organizado por el Estado que lo promueve y sostiene. Además del programa sobre desarme, desmovilización y reinserción de las milicias armadas de los llamados señores de la guerra, la misión de los PRT supone la presencia de la ISAF en la provincia de que se trate (en el caso del PRT español en Qala i Naw, provincia de Badghis, en el oeste de Afganistán), el apoyo al gobernador afgano en materia de seguridad y reconstrucción,

aunque cada país de la OTAN ha establecido un sistema propio. Se trata de lograr, a través del PRT, una imagen positiva de la actuación de las fuerzas de la OTAN entre la población civil afgana. Así, al lado del tema prioritario de proporcionar un entorno seguro que realiza el personal militar para reforzar la seguridad del personal desplegado en los PRT (patrullaje, evacuación sanitaria o desactivación de explosivos), éste componente civil del PRT (en el caso español a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) apoya las tareas de reconstrucción (construcción de carreteras o puentes, hospital o proyectos de impacto rápido como el tendido eléctrico, educación sanitaria o construcción de un vertedero de basuras)

LA MISIÓN DE ASISTENCIA DE NACIONES UNIDAS EN AFGANISTÁN

El Consejo de Seguridad por resolución 1401 (2002), de 28 de mayo de 2002, después de encomiar a la UNSMA por el cumplimiento del mandato en circunstancias particularmente difíciles, apoya el establecimiento (por un periodo inicial de 12 de meses) de la UNAMA, haciendo hincapié en que la prestación de asistencia orientada expresamente hacia la recuperación y la reconstrucción puede facilitar considerablemente la ejecución del Acuerdo de Bonn. La resolución, en su parte expositiva, subraya la importancia vital de luchar contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas, eliminar el peligro que constituyen las minas terrestres y poner freno a la corriente ilícita de armas pequeñas. Dentro del ámbito del mandato destaca que, si bien la asistencia humanitaria debe proporcionarse siempre que haga falta, la asistencia para la recuperación o la reconstrucción debe proporcionarse, por conducto de la Administración Provisional del Afganistán y las entidades sucesoras, y hacerse efectiva cuando las autoridades locales colaboren en el mantenimiento de un entorno seguro y respeten los derechos humanos.

Se trata pues de una UNAMA para la recuperación y la reconstrucción de Naciones Unidas que, contando con el consentimiento y la cooperación de la Administración Provisional del Afganistán, no reviste carácter de operación coercitiva (no se cita el Capítulo VII de la Carta, ni se autoriza el uso de la fuerza) ni siquiera de OMP en sentido clásico, en cuanto no se compone de un contingente integrado por miembros de las Fuerzas Armadas. Por tanto se exhorta a “todas las partes del Afganistán” a que cooperen con la UNAMA y garanticen la seguridad y la libertad de circulación de su personal en todo el país, al tiempo que se hace una alusión a la ISAF.

La resolución 1471 (2003), de 28 de marzo de 2002, del Consejo de Seguridad, no se limita a prorrogar el mandato de la UNAMA por 12 meses, sino que reconoce que la Administración de Transición es el único Gobierno legítimo del Afganistán hasta que se celebren elecciones democráticas y establece una unidad electoral en la propia UNAMA. Condiciona la asistencia para la recuperación o la reconstrucción a que las autoridades locales demuestren su firme decisión de mantener un entorno seguro, respetar los derechos humanos y luchar contra los estupefacientes.

La prórroga por 12 nuevos meses de la UNAMA se produce por la resolución 1536 (2004), de 26 de marzo de 2004, del Consejo de Seguridad, que acoge con beneplácito la Constitución aprobada por la *Loya Jirga* el 4 de enero de 2004, destaca la función esencial e imparcial de Naciones Unidas en el Afganistán, recuerda la importancia de las próximas elecciones y de extender la autoridad del gobierno central a todas las zonas del país. La resolución alienta el proceso electoral, acoge los progresos en el proceso de desarme, desmovilización y reinserción, la fiscalización de drogas, el apoyo de la UNAMA al alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y para el establecimiento de un sistema judicial imparcial y transparente. Finalmente, acoge con beneplácito el desarrollo del nuevo ANA y ANP y que la FIAS (ISAF) esté dispuesta a prestar asistencia en materia de seguridad durante las próximas elecciones, en apoyo de las autoridades afganas y la UNAMA, de conformidad con la resolución 1510 (2003).

Las resoluciones 1589 (2005) y 1662 (2006), del Consejo de Seguridad prorrogaron cada una de ellas por 12 meses el mandato de la UNAMA. En la última se acoge con satisfacción la celebración de elecciones parlamentarias y se afirma *el progreso sostenible en cuestiones de seguridad*, al tiempo que se reconoce la importancia de combatir los ataques terroristas, cada vez más intensos, provocados por los talibanes, Al Qaeda y otros grupos extremistas. Se destaca la importancia de la seguridad y protección del personal de Naciones Unidas. Se acoge con beneplácito la formación del ANA y ANP, la nueva Asamblea Nacional, la reforma de la justicia y se hace un llamamiento para que se respeten los derechos humanos y el DIH. Por último se exhorta al Gobierno de Afganistán a que, con ayuda de la comunidad internacional (incluida la coalición de la operación *Libertad Duradera* y la ISAF), continúe combatiendo la amenaza a la seguridad y a la estabilidad del Afganistán que plantean los talibanes, Al Qaeda y otros grupos extremistas y las actividades criminales.

LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS POR LOS MIEMBROS DE UNA OPERACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Durante algún tiempo fue objeto de debate entre organizaciones humanitarias como el CICR y Naciones Unidas, la aplicabilidad de las normas del DICA o DIH por las fuerzas de Naciones Unidas que desarrollen una misión de mantenimiento de la paz. La reticente posición de la ONU fue acercándose hacia el reconocimiento del compromiso de sus fuerzas con los “principios y normas fundamentales” del Derecho Internacional Humanitario y al respeto de sus preceptos. El 6 de agosto de 1999, el secretario general de la ONU promulgó un Boletín denominado *Observancia del DIH por las fuerzas de las Naciones Unidas*. En este texto, de obligado cumplimiento para quienes realicen operaciones bajo el mando y control de Naciones Unidas, se dispone que los principios y normas fundamentales del DIH el DICA establecidos en el Boletín serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta.

Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. En todo caso, la aplicación del Boletín no afecta a su estatuto de no combatientes, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a los civiles con arreglo al DICA. Naturalmente, estos principios y normas fundamentales no sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante la operación.

Aunque en el estatuto de las fuerzas concertado entre Naciones Unidas y el Estado anfitrión se comprometen a que la fuerza respete el derecho internacional, la obligación de respetar los principios y normas del DICA no depende de tal acuerdo. En caso de violación del DIH el personal de una fuerza de Naciones Unidas será enjuiciado por sus tribunales nacionales.

Entre los principios y normas que se establecen en la Agenda figura la protección de la población civil, los medios y métodos de combate permitidos, prohibidos y limitados, el tratamiento de civiles, personas fuera de combate y detenidos, así como la protección de los heridos, los enfermos y el personal sanitario y de socorro.

En consecuencia, la obligación de respetar los principios y normas fundamentales del DICA se extiende, en el caso de Afganistán, a todos los miembros de las fuerzas que participan en las operaciones de Naciones Unidas en aquel país.

LA PROTECCION DEL PERSONAL DE NACIONES UNIDAS POR LA CONVENCION DE 1994

La Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado hecha en Nueva York el 9 de diciembre de 1994 y ratificada por España proporciona una protección completa a dicho personal, entendiéndose por tal (artículo 1) a las personas contratadas o desplegadas por el secretario general de la ONU como miembros de los componentes militares, de policía o civiles de una operación de Naciones Unidas y otros funcionarios y expertos en misión de la ONU, organismos especializados o de la Organismo Internacional de la Energía Atómica, así como al personal asociado. El mismo precepto define lo que debe entenderse como “operación de las Naciones Unidas” como la que, establecida por un órgano competente de la ONU, esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales o bien, en otro caso, cuando se haya declarado que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal.

De particular interés para el Afganistán es el artículo 2 de la Convención (ámbito de aplicación) que establece que no se aplicará a las operaciones de Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva de conformidad con el capítulo VII de la Carta, en las que cualesquiera miembros del personal participen como combatientes contra Fuerzas Armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales. Esta norma, a los efectos de la aplicación de la Convención, establece una clara distinción entre las operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz que se encuentran en el ámbito de protección del Convenio y aquellas otras que se excluyen expresamente por reunir las siguientes condiciones:

- Que se trate de operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta.
- Que los miembros del personal participen como combatientes contra fuerzas armadas organizadas.

- Que sea de aplicación relativa del DICA.

En consecuencia, esta disposición excluiría la aplicación de la Convención a la intervención armada autorizada por Naciones Unidas en el caso de la invasión de Kuwait por Irak en la llamada guerra del Golfo. Pero no dejaría fuera de protección a todas las fuerzas de Naciones Unidas que toman parte en una operación coercitiva conforme al Capítulo VII de la Carta, si sus miembros no participan como combatientes contra fuerzas armadas organizadas e incluso cuando concorra este supuesto si se trata de un conflicto armado interno y, por tanto, no se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales.

Debemos concluir que las fuerzas de la ISAF, en principio, están protegidas por el Convenio de 1994, cuyo artículo 7 dispone que:

“El personal de Naciones Unidas y el personal asociado, su equipo y sus locales no serán objeto de ataques ni de acción alguna que les impida cumplir su mandato.”

Recordemos que el mandato de la ISAF consiste en una misión de asistencia para la seguridad en todo el territorio del Afganistán. El artículo 8 establece la obligación de poner en libertad o devolver al personal de la ONU y al personal asociado capturado o detenido en el curso de sus funciones, que no será sometido a interrogatorio. Durante su detención o captura dicho personal será tratado de conformidad con las normas de derechos humanos universalmente reconocidas y con los principios y el espíritu de los Convenios de Ginebra. Alusión última que parece referirse al trato de los prisioneros de guerra y personas civiles internadas o en poder de la parte adversa.

El artículo 9 de la Convención describe los delitos contra el personal de Naciones Unidas y los artículos 10 y siguientes el establecimiento de jurisdicción, prevención de los delitos y otras normas procesales.

LA PROTECCIÓN PENAL INTERNACIONAL DE LA MISIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Justamente a propuesta de España se incluyeron como crímenes de guerra en el Estatuto de la Corte Penal Internacional los ataques a las misiones de Naciones Unidas,

tanto en los conflictos armados internacionales como internos. En efecto, el artículo 8.2.b), apartado *iii*) del Estatuto incrimina, en el marco de los conflictos armados internacionales el hecho de:

“Dirigir intencionadamente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la carta de Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados.”

Y tratándose de un conflicto armado interno o sin carácter internacional, el artículo 8.2.e), apartado *iii*) castiga como crimen de guerra la siguiente conducta:

“Dirigir intencionadamente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la carta de Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados.”

La protección penal que establece el Estatuto de Roma, en el que no son parte ni el Afganistán ni algunos otros países que intervienen en el conflicto (como Estados Unidos de América), condiciona la existencia de éste crimen de la competencia de la Corte Penal Internacional a una condición de dudosa concurrencia en las fuerzas armadas que integran la ISAF (y que desde luego no concurre en la coalición de la operación *Libertad Duradera*) como es que tengan derecho a la protección otorgada a personas o bienes civiles según el DICA. Es decir, que no participen directamente en las hostilidades.

Actos de terror y Derecho Internacional de los Conflictos Armados

Del análisis de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de sus dos Protocolos (I y II) Adicionales de 1977, se deduce inequívocamente que los actos terroristas (es decir, el empleo de la violencia indiscriminada para aterrorizar a la población civil) están prohibidos en toda circunstancia, terminantemente y sin excepción.

LA PROHIBICIÓN DE LOS “ACTOS DE TERROR”

CONFLICTOS ARMADOS INTERNACIONALES

Es verdad que los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 sólo se refieren a los actos de terrorismo en dos ocasiones, pero expresan la prohibición en términos contundentes. Así, en los conflictos armados internacionales y dentro de las normas humanitarias que limitan los medios y métodos de la acción hostil, el artículo 51.2 del citado Protocolo I de 1977 prohíbe los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

Por otra parte, el artículo 51.4 proscribire los ataques indiscriminados, que seguidamente describe. El artículo 54 del mismo Protocolo prohíbe los ataques contra las obras o instalaciones (presas, diques y centrales nucleares) que contengan fuerzas peligrosas. En definitiva, se protege a la población civil contra los actos de terror, ataques indiscriminados o utilización de medios que pueden afectar a la infraestructura civil. Asimismo se tutela a la población civil enemiga que esté en poder o bajo el control del adversario (en su propio territorio o en territorio ocupado) pues el artículo 33 del IV Convenio de Ginebra dispone que *toda medida de intimidación o terrorismo queda prohibida*.

En conclusión, los actos terroristas (comprendiendo las represalias contra las personas protegidas) están prohibidos sin excepción por las normas humanitarias y esta proscripción comprende la actuación de los miembros de los movimientos de liberación nacional que, si reúnen los requisitos establecidos en el citado Protocolo I Adicional, pueden llegar a ser partes en los conflictos armados.

CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS

Los actos terroristas están igualmente proscritos de manera absoluta en los conflictos armados sin carácter internacional, que pueden alcanzar un alto grado de violencia. El párrafo segundo del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra prohíbe expresamente:

“los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios, así como la toma de rehenes.”

Concretamente la prohibición expresa de terrorismo en éste ámbito se formula en los artículos 4.2 d) (trato humano) y 13, párrafo segundo (por lo que se refiere a la población civil) del Protocolo II Adicional de 1977:

“quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.”

LA CONDICIÓN DE COMBATIENTE Y EL ESTATUTO DE PRISIONERO DE GUERRA

LA CONDICIÓN DE COMBATIENTE

En las normas del DICA, particularmente, en el III Convenio de Ginebra y en el Protocolo I Adicional, se determina el concepto de combatiente en los conflictos armados internacionales, puesto que a tal condición se anudan dos consecuencias jurídicas: el derecho a participar (directa y legítimamente) en la acción hostil y el derecho al estatuto de prisionero de guerra.

En general para que concurra en una persona la condición de combatiente el DICA exige, en primer lugar, que pertenezca a las fuerzas armadas de una Parte en conflicto y, por tanto, que se encuentre encuadrado en una organización militar dotada de disciplina interna, mando responsable y que respete las normas del DICA. En segundo lugar, que se distinga de la población civil, portando un signo fijo reconocible a distancia o llevando las armas abiertamente.

LA INICIAL PROTECCIÓN DEL III CONVENIO DE GINEBRA A LAS CATEGORÍAS DUDOSAS DE COMBATIENTES

Una dilatada experiencia internacional en el reconocimiento o denegación, muchas veces arbitrarios, de la condición de combatiente ha llevado a la proclamación, en el párrafo segundo del artículo 5 del III Convenio de Ginebra, del principio de la presunción de tal condición en caso de duda.

Para la aplicación de este principio “pro *status* de prisionero” debe existir, en primer lugar, una duda razonable sobre su condición que se derive de las circunstancias de su captura (requisitos individuales y colectivos) y tratarse de una persona que haya cometido un acto de beligerancia y que haya caído en poder del enemigo.

La protección del III Convenio de Ginebra a los presuntos combatientes o prisioneros debe garantizarse desde el momento de su captura hasta que se pronuncie sobre su estatuto un tribunal competente. Naturalmente puede tratarse de un tribunal de la potencia detenedora y, según su legislación interna, esta competencia puede corresponder a la jurisdicción ordinaria o a la jurisdicción militar.

Estimamos que tal decisión corresponde exclusivamente a un tribunal perteneciente al poder judicial, que no puede ser sustituida por la decisión de una autoridad administrativa, particularmente si la detención tiene por objeto la exigencia de responsabilidades penales. En todo caso la competencia no se puede conferir a tribunales excepcionales donde no se respeten las garantías fundamentales previstas en el DICA.

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CIVILES EN PODER DE LA PARTE ADVERSA

EL "ESTATUTO" DE LAS PERSONAS CIVILES PROTEGIDAS

La falta de reconocimiento del Estatuto de Prisioneros de Guerra a un grupo de personas durante un conflicto armado internacional no priva a éstas de la protección del DICA. El IV Convenio de Ginebra contiene normas específicas que se refieren a la población civil, principal víctima de las guerras modernas.

En primer lugar se consideran personas protegidas quienes:

“en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas» (artículo 4, IV Convenio de Ginebra).

Así pues, se trata de los nacionales del Estado enemigo presentes en el territorio de un beligerante y de los habitantes de un territorio ocupado que no posean la nacionalidad de la Potencia ocupante.

El artículo 27 del IV Convenio de Ginebra protege, en todas las circunstancias, la persona, el honor, los derechos familiares, las convicciones y prácticas religiosas, los hábitos y las costumbres de las personas civiles y establece que deberán ser tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia o de

intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública. No podrá ejercerse coacción alguna de índole física o moral contra las “personas civiles protegidas”, en especial para obtener de ellas, o de terceros, informaciones (artículo 31, IV Convenio).

Por lo que se refiere a la detención e internamiento de personas civiles, el IV Convenio de Ginebra les concede una serie de garantías procesales para que la decisión pueda ser revisada por un tribunal u órgano administrativo competente (artículo 43, IV Convenio).

LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS CIVILES EN LAS HOSTILIDADES

Pero las personas civiles no deben participar directamente en las hostilidades. Por ello uno de los problemas que presentan los conflictos actuales para la delimitación entre la noción de combatiente y de población civil es la determinación del concepto “participación directa en las hostilidades”, no definido en los Convenios de Ginebra de 1949, ni en sus Protocolos Adicionales. Las hostilidades son actos de violencia cometidos por combatientes que hacen uso de la fuerza con intención de dañar al personal o material de las Fuerzas Armadas.

No cabe duda que la “participación directa en las hostilidades” no queda reducida a los ataques pues comprende también los actos que lo preparan o el despliegue previo al ataque, pero siempre que se trate de actividades militares. No es lo mismo participar en el soporte logístico directo (municionamiento de una posición de fuego) que la contribución a la propaganda o a la Administración.

En los conflictos actuales se plantean nuevos desafíos para la definición de la “participación directa en las hostilidades” de las personas civiles. Son ejemplos, la guerra informática, la privatización de las Fuerzas Armadas o la participación de miembros de organizaciones terroristas. En todo caso, las consecuencias legales de la participación directa de las personas civiles son la pérdida de su inmunidad y, en el caso de captura por el enemigo en un conflicto armado internacional, si reúnen la condición de nacionales de la parte adversa, están protegidos por el IV Convenio de Ginebra de 1949, pues no tiene base convencional en el DICA la postura de que los llamados “combatientes ilegales” son una tercera categoría entre los combatientes y los civiles.

La consecuencia fundamental que diferencia a los combatientes de los civiles que participan directamente en las hostilidades es que estos últimos pueden ser perseguidos penalmente según el derecho interno, al haber perdido su inmunidad.

De forma esquemática diremos que, en territorio ocupado, los civiles que portan las armas abiertamente en los ataques y se distinguen de la población civil son combatientes y tienen derecho al Estatuto de Prisioneros de Guerra según el artículo 44 del Protocolo I Adicional. Las personas civiles que no se distinguen de la población civil no son prisioneros de guerra, pero si son capturados combatiendo gozan de una protección equivalente (artículo 44 del Protocolo I Adicional). Los civiles, nacionales de una Parte en conflicto de la cual no sean súbditos, que participan directamente en las hostilidades no son prisioneros de guerra pero están protegidos por el IV Convenio de Ginebra. Y, finalmente, las personas civiles extranjeras gozan de la protección residual (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y artículo 75 de su Protocolo I Adicional).

En una reciente e importante obra en la que el Comité Internacional de la Cruz Roja examina el Derecho Internacional Humanitario consuetudinario a la luz de la práctica de los Estados y tribunales internacionales, se formula la Regla consuetudinaria número 106, de la forma siguiente:

“Los combatientes deben distinguirse de la población civil mientras toman parte en un ataque o en una operación militar preparatoria de un ataque. Si no lo hacen así, no tienen derecho al estatuto de prisioneros de guerra.”

En resumen no existe una categoría de personas participantes o víctimas de un conflicto armado de carácter internacional que se encuentren desprotegidas por el DICA, pues no hay una laguna legal entre las personas protegidas por el III y IV Convenio de Ginebra, siempre que las personas civiles cumplan con los criterios de nacionalidad. En los conflictos armados internos están protegidas por el artículo 3 común y, en su caso, por el Protocolo II Adicional.

LA PROTECCIÓN RESIDUAL

En definitiva, el propósito del DICA es la defensa de la dignidad humana en las excepcionales circunstancias de un conflicto armado, de manera que las personas civiles

en poder del enemigo no quedan a su merced, sino que poseen un conjunto de derechos que el Estado tiene la obligación de salvaguardar y que se concretan en el IV Convenio de Ginebra. Estas garantías mínimas fueron, en principio, establecidas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, trasladando al ámbito del DICA el “estándar” básico (trato humano y garantías judiciales fundamentales) de las normas de aceptación universal de los Derechos Humanos.

Más aún, las personas a las que se niega o se restringen los derechos otorgados por el IV Convenio, incluidos los ciudadanos de Estados que no son parte en el conflicto y las personas a quienes se deniega el estatuto de prisioneros de guerra, gozan de las garantías fundamentales del artículo 75 del Protocolo I Adicional de 1977, norma que protege a las personas que estén en poder de una Parte en conflicto y que no disfruten de un trato más favorable en virtud del DICA, concediéndoles el nivel mínimo de protección que se deriva de los derechos humanos de universal aceptación. El artículo 75 es una norma obligatoria para todos los Estados (incluso para los que no son Partes en el mencionado Protocolo I Adicional), al suponer el traslado al ámbito de la protección de las víctimas de los conflictos armados de normas que forman parte del Derecho de los Derechos Humanos como reglas consuetudinarias.

Ahora bien, el artículo 75 no es obstáculo para el enjuiciamiento de las personas acusadas de crímenes internacionales, como el terrorismo, pero confirma la necesidad de garantizar un trato humano y respetar las garantías judiciales previstas del DICA en todas las circunstancias.

Conclusiones

CONSIDERACIONES GENERALES

Uno de los principios fundamentales de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional contemporáneo es la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, que está contenida en una norma imperativa: el artículo 2. 4 de la Carta. Por otra parte, el Capítulo VII regula las medidas que puede adoptar el Consejo de Seguridad ante las amenazas para la paz y la seguridad internacionales y ante cualquier forma de agresión, contemplando una excepción a la prohibición del uso de la fuerza. La otra excepción es la legítima defensa prevista en el artículo 51 de la Carta. En

efecto, los Estados tienen el derecho inmanente de legítima defensa (individual o colectiva) en caso de un ataque armado hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas pertinentes y necesarias. Es un derecho natural, inmediato, proporcional y provisional ante una agresión armada.

Las OMP de Naciones Unidas nacieron como operaciones de carácter no coercitivo, aunque los contingentes están habitualmente formados por miembros de las Fuerzas Armadas que los Estados ponen a disposición de Naciones Unidas.

En el caso de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, incluso tomando la iniciativa para imponer el cumplimiento de un mandato, tal uso de la fuerza debe ser calificado como coercitivo y podríamos preguntarnos si se trata de una auténtica OMP u otro tipo de operación de Naciones Unidas.

Entendemos que cuando el Consejo de Seguridad invoca el Capítulo VII de la Carta y autoriza el uso de la fuerza (...*todas las medidas necesarias...*) cabe dudar de que se trate de una operación de naturaleza consensual (aunque haya mediado el consentimiento del Estado anfitrión, pero no de las restantes Partes en un conflicto armado) sino que estamos ante una operación de *imposición de la paz*.

Una subespecie de las operaciones de paz son aquellas que han sido denominadas *intervenciones humanitarias*, sobre cuyo concepto reina gran confusión terminológica. Así debemos distinguir entre:

1. *Las intervenciones humanitarias*, es decir el empleo unilateral de la fuerza por un Estado (o un grupo de Estados) con fines humanitarios en el territorio de otro Estado y sin su consentimiento, que carecen de la cobertura legal de la Carta de Naciones Unidas.
2. *La asistencia humanitaria*, como protección a las víctimas de la guerra prevista en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, ajenos a toda idea de fuerza y se basados en el consentimiento de los Estados y su obligación de *respetar y hacer respetar los Convenios de Ginebra*.

3. *La llamada injerencia humanitaria*, que supone la autorización del Consejo Seguridad para el uso proporcionado de la fuerza con fines humanitarios, con o sin el consentimiento del Estado anfitrión.

La autorización para el uso coercitivo de la fuerza a una OMP desvirtúa lo que se ha venido entendiendo por operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que conduce a la criticada confusión entre operaciones convencionales y coercitivas de Naciones Unidas.

La Carta de Naciones Unidas no otorga un cheque en blanco a las organizaciones internacionales regionales (como la OTAN), sino que subordina su actuación a una norma habilitante del Consejo de Seguridad en el caso del empleo de medidas coercitivas, quedando a salvo –naturalmente- los supuestos de legítima defensa (en este caso colectiva).

El DICA no se aplica en todas las circunstancias sino que concreta su *ámbito material* a la situación de conflicto armado, es decir lucha armada entre dos partes en conflicto, con cierta permanencia e intensidad y voluntad de guerra. El conflicto armado internacional supone un concepto más amplio que el interestatal, ya que comprende la lucha de los pueblos contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los regímenes racistas y las situaciones de ocupación total o parcial de un territorio, aunque no exista resistencia militar.

En el caso de los conflictos armados internos hay que distinguir los “*generalizados*” (regulados por el Protocolo II de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra), en los que es necesario:

1. Que se desarrollen en el territorio de un Estado.
2. Que exista lucha armada entre sus Fuerzas Armadas (gubernamentales) y las Fuerzas Armadas disidentes o grupos armados organizados.
3. Que se encuentren bajo la dirección de un mando responsable.
4. Que ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el mencionado Protocolo.

Por otra parte, los conflictos armados internos “*ordinarios*” que no reúnen estos requisitos de intensidad o gravedad (aunque suponen lucha armada entre las fuerzas gubernamentales y las disidentes, en el territorio de un Estado), que se rigen por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

Desde el punto de vista de la *aplicación personal*, el DICA protege a las víctimas de la guerra. Es decir a los combatientes fuera de combate (heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra) y a la población civil, así como al personal sanitario, religioso o humanitario. Quienes no reúnan los requisitos para ser *personas protegidas*, están amparados por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y por el artículo 75 del Protocolo I de 1977, Adicional, que les proporcionan una protección similar al estandar mínimo de los Derechos Humanos.

Dentro de la mayor protección se encuentra el personal que participa en las OMP de Naciones Unidas, según el Convenio de Nueva York de 1994, sobre la seguridad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado, ratificada por España.

La aplicación del DICA es automática, desde el comienzo de la lucha armada y desde este instante se ponen en marcha los mecanismos humanitarios (actuación del CICR) para la protección de las víctimas, se trate o no de una guerra declarada y aunque se niegue su existencia por una de las partes en el conflicto.

Puede terminar el conflicto armado de una manera informal (como la rendición incondicional) o formal (como el tratado de paz), pero no siempre finaliza en este momento la aplicación del DICA, que sigue protegiendo a los prisioneros de guerra o personas civiles internadas (privadas de libertad) en poder de la parte adversa. Y también se extiende a la protección de las víctimas mientras dure la situación de ocupación militar.

ANTECEDENTES

Se debe dejar constancia de la existencia de un conflicto armado sin carácter internacional en el Afganistán, prácticamente desde el momento de la retirada de la Unión Soviética hasta la intervención armada de Estados Unidos de América y países aliados en el año 2001. Por otra parte, el momento en que comienza el conflicto armado

internacional de Afganistán no es el del ataque del 11-S en Nueva York, Washington o Pensylvania, sino cuando se produce la intervención armada de la coalición en territorio de Afganistán.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la resolución 1363 (2001) determinando que la situación en el Afganistán constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales e invocando el Capítulo VII de la Carta y ratificando las resoluciones 1267 y 1333 que establecieron concretas medidas contra los talibanes por violación del Derecho Internacional.

Después del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1378 (2001), que condena a los talibanes por haber permitido que el Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo de la red Al Qaeda y haber amparado a Osama ben Laden, al tiempo que respalda los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán.

El Consejo de Seguridad aprueba la resolución 1390 (2002) que constata que los talibanes no han respondido a las exigencias formuladas por las resoluciones 1214, 1267 y 1333, y reafirma que los actos de terrorismo internacional constituyen una amenaza para la paz y seguridad internacionales, por lo que se invoca el Capítulo VII de la Carta para mantener todas las medidas adoptadas en la resolución 1333 y parte de las acordadas en la resolución 1267.

La sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América dictada el día 29 de junio de 2006, en el caso “*Hamdam versus Rumsfeld*” entendió que el nombramiento de comisiones militares viola el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra puesto que no son los tribunales legítimamente constituidos a que hace mención el artículo 3 común, como garantías reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. Razona el Tribunal Supremo que el citado artículo 3 común debe ser aplicado a todos los combatientes armados capturados, pertenezcan o no a un Estado, durante el curso de un conflicto armado. Y, naturalmente, parte de la base de la existencia de un conflicto armado en Afganistán.

El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1383 (2001) de medidas de apoyo a las instituciones provisionales de Afganistán y acordó la resolución 1419 (2002) en la que

acoge con beneplácito la celebración de la *Loya Jirga de Emergencia* y el establecimiento de la autoridad de transición para que pueda aplicar el Acuerdo de Bonn.

LA INTERVENCIÓN ARMADA DE LA COALICIÓN INTERNACIONAL

No han faltado autores que han justificado la intervención armada de la coalición en Afganistán como una respuesta inmediata y proporcionada a una agresión armada, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, porque cuando los actos terroristas son controlados, apoyados logística o financieramente o tolerados por un Estado en su territorio, el Estado víctima de los atentados terroristas pueda invocar el derecho de legítima defensa. Con independencia de la preexistencia de un conflicto armado interno en Afganistán, no cabe duda que la intervención armada de la coalición puede calificarse como un conflicto armado internacional. Desde este momento son de aplicación las normas del DICA y los mecanismos de protección de las víctimas de la guerra. Otro grupo de autores, por el contrario, entiende que cabe dudar del cumplimiento de los requisitos de inmediatez, subsidiariedad y provisionalidad y que concurrió una evidente marginación de Naciones Unidas.

En relación con la intervención armada en Afganistán, no se debe olvidar que en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad se acepta de forma tácita y se toma buena nota del referido uso de la fuerza (resoluciones 1386, 1510, 1563, 1623 y 1662).

Finalizado el conflicto armado internacional en Afganistán, se produce la continuidad de un conflicto armado interno entre la autoridad provisional afgana, la Administración de Transición o el Gobierno de la República Islámica del Afganistán por una parte y por otra los diversos grupos armados adversos, participando las fuerzas armadas de la operación *Libertad Duradera* que permanecen en territorio afgano con el consentimiento del Gobierno afgano. Ni Estados Unidos de América ni el Afganistán son partes en los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, por lo que no podría calificarse como internacional un conflicto armado en el que los pueblos luchan contra la ocupación extranjera.

Tampoco concurre formalmente la situación prevista en el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra para los casos de ocupación bélica, por la permanencia de las fuerzas de la coalición puesto que está autorizada por el Gobierno afgano. Sin embargo,

fuera del campo del DICA, la percepción de la parte adversa que continúa la lucha armada contra las fuerzas gubernamentales de Afganistán, y aún la de parte de la población civil afgana, pudiera ser entendida como la lucha contra fuerzas extranjeras de ocupación.

Si se produce una respuesta que pueda calificarse de guerra, lucha o conflicto armado (internacional o interno) u ocupación de un territorio de otro Estado, se deben aplicar plenamente las normas del DICA a las personas protegidas, en todas las circunstancias y sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado.

El DICA es aplicable cuando la “lucha contra el terrorismo” reúne los requisitos de un conflicto armado de cualquier tipo (internacional o interno), se produce una lucha armada y existen partes identificables en tal conflicto (fuerzas o grupos armados con cierta organización y estructura de mando). Las medidas antiterroristas y la represión del delito de terrorismo deben respetar el DICA cuando estos actos criminales se cometan durante un conflicto armado, teniendo en cuenta que si bien el DICA garantiza un trato humano a las personas que han cometido un crimen, no impide que la justicia penal desempeñe su cometido.

LA OCUPACIÓN BÉLICA

No deja de presentar problemas la situación que se plantea a la finalización de la acción hostil abierta y generalizada de un conflicto armado de carácter internacional, cuando las fuerzas ocupantes continúan estacionadas en el mismo territorio luchando contra la guerrilla de la parte adversa, con el consentimiento y apoyo del Gobierno instaurado por la parte vencedora y, posteriormente, elegido de forma democrática. Cabe preguntarse en que momento el inicial conflicto armado internacional se convierte, al menos formalmente, en un conflicto armado interno y si es suficiente esta circunstancia para transformar a un beligerante (hasta entonces parte en un conflicto armado internacional) en la parte adversa a la gubernamental típica de los conflictos armados internos.

Ahora bien, la extensión de las normas del DICA ha de interpretarse cuidadosamente, evitando que células de acción o actividad de carácter terrorista pretendan amparar

internacionalmente sus actos por hipotéticos fines aparentemente admisibles en el marco de una situación de conflicto, de ocupación o de otras invocaciones.

La aplicabilidad a las operaciones de las organizaciones internacionales de los principios fundamentales que protegen a la población civil en el derecho de la ocupación militar se asume sin dificultad en las denominadas operaciones de “imposición de la paz”, autorizadas por un mandato de la ONU y se sostiene hoy la aplicación analógica de las normas básicas humanitarias sobre la ocupación como límite intransgredible para los miembros de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

LA FINALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNACIONAL EN EL AFGANISTÁN Y LAS OPERACIONES DE PAZ Y ASISTENCIA DE NACIONES UNIDAS

El establecimiento por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la ISAF, determinando previamente que la situación de el Afganistán constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII de la Carta) y autorizando a que se adopten “todas las medidas necesarias para cumplir su mandato”, la califica como una operación coercitiva de las N. Unidas o de “imposición de la paz”.

Aunque la ISAF se encuentra actuando según la autorización de Naciones Unidas, sin embargo, la extensión de su misión a una zona donde existe el enfrentamiento armado con una parte adversa a la gubernamental en el curso de un conflicto interno, podría suponer la percepción en parte de la población afgana de que no se desempeña la invocada función imparcial de Naciones Unidas sino que se trata de una participación en la intervención armada e incluso de una fuerza extranjera de ocupación, sin diferencia apreciable entre la ISAF y la operación *Libertad Duradera*.

Como consecuencia de la gran amplitud de misiones que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha promovido y autorizado en el Afganistán, se han creado los PRT en la ISAF, como elementos esenciales para la reconstrucción del país, reconocidos en las resoluciones 1563 (2004) y 1623 (2005) del Consejo de Seguridad.

La UNAMA que se crea para la recuperación y cuenta con el consentimiento y la cooperación del Gobierno de Afganistán, no reviste carácter de operación coercitiva (no se cita el Capítulo VII de la Carta, ni se autoriza el uso de la fuerza) ni siquiera de OMP en

sentido clásico, en cuanto no se compone de un contingente integrado por miembros de las Fuerzas Armadas.

En el Boletín *Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas* del secretario general de la ONU, de obligado cumplimiento para quienes realicen operaciones bajo el mando y control de Naciones Unidas, se dispone que los principios y normas fundamentales del DICA establecidos en el Boletín serán aplicables a las fuerzas de Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta. Y serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa.

Las fuerzas de la ISAF están protegidas por el Convenio de 1994, cuyo artículo 7 dispone que:

“El personal de Naciones Unidas y el personal asociado, su equipo y sus locales no serán objeto de ataques ni de acción alguna que les impida cumplir su mandato.”

Recordemos que el mandato de la ISAF consiste en una misión de asistencia para la seguridad en todo el territorio del Afganistán. El artículo 8 establece la obligación de poner en libertad o devolver al personal de la ONU y al personal asociado capturado o detenido en el curso de sus funciones, que no será sometido a interrogatorio. Durante su detención o captura dicho personal será tratado de conformidad con las normas de derechos humanos universalmente reconocidas y con los principios y el espíritu de los Convenios de Ginebra.

La protección penal que establece el Estatuto de Roma, en el que no son parte ni el Afganistán ni algunos otros países que intervienen en el conflicto (como Estados Unidos de América), condiciona la existencia de los crímenes de la competencia de la Corte Penal Internacional a una condición de dudosa concurrencia en las fuerzas armadas que integran la ISAF (y que desde luego no concurre en la coalición de la operación *Libertad Duradera*) como es que tengan derecho a la protección otorgada a personas o bienes civiles según el DICA.

Del análisis de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de sus dos Protocolos (I y II) Adicionales de 1977, se deduce inequívocamente que los actos terroristas (es decir, el empleo de la violencia indiscriminada para aterrorizar a la población civil) están prohibidos en toda circunstancia, terminantemente y sin excepción, tanto en los conflictos armados internacionales como internos y en las guerras de liberación nacional.

En general para que concurra en una persona la condición de combatiente el DICA exige, en primer lugar, que pertenezca a las Fuerzas Armadas de una Parte en conflicto y, por tanto, que se encuentre encuadrado en una organización militar dotada de disciplina interna, mando responsable y que respete las normas del DICA. En segundo lugar, que se distinga de la población civil, portando un signo fijo reconocible a distancia o llevando las armas abiertamente.

La protección del III Convenio de Ginebra a los presuntos combatientes o prisioneros debe garantizarse desde el momento de su captura hasta que se pronuncie sobre su estatuto un tribunal competente.

La falta de reconocimiento del estatuto de prisioneros de guerra a un grupo de personas durante un conflicto armado internacional no priva a éstas de la protección del DICA. El IV Convenio de Ginebra contiene normas específicas que se refieren a la población civil, principal víctima de las guerras modernas.

Pero las personas civiles no deben participar directamente en las hostilidades. Por ello uno de los problemas que presentan los conflictos actuales para la delimitación entre la noción de combatiente y de población civil es la determinación del concepto *participación directa en las hostilidades*, no definido en los Convenios de Ginebra de 1949, ni en sus Protocolos Adicionales. La consecuencia fundamental que diferencia a los combatientes de los civiles que participan directamente en las hostilidades es que éstos últimos pueden ser perseguidos penalmente según el derecho interno, al haber perdido su inmunidad.

Conforme al DICA, los civiles en territorio ocupado que portan las armas abiertamente en los ataques y se distinguen de la población civil son combatientes y tienen derecho al estatuto de prisioneros de guerra. Las personas civiles que no se distinguen de la población civil no son prisioneros de guerra, pero si son capturados combatiendo gozan

de una protección equivalente . Los civiles, nacionales de una Parte en conflicto de la cual no sean súbditos, que participan directamente en las hostilidades no son prisioneros de guerra pero están protegidos por el IV Convenio de Ginebra. Y, finalmente, las personas civiles extranjeras gozan de la protección residual (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y artículo 75 de su Protocolo I Adicional).

En resumen no existe una categoría de personas participantes o víctimas de un conflicto armado de carácter internacional que se encuentren desprotegidas por el DICA, pues no hay una laguna legal entre las personas protegidas por el III y IV Convenio de Ginebra, siempre que las personas civiles cumplan con los criterios de nacionalidad. En los conflictos armados internos están protegidas por el artículo 3 común y, en su caso, por el Protocolo II Adicional.

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO
General Consejero Togado.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. LUIS FELIÚ ORTEGA

Teniente general del Ejército de Tierra (ret.).

Secretario: D. JESÚS RAMÓN BACAS FERNÁNDEZ

Coronel de Infantería de Marina.

Vocales: D. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

General Consejero Togado.

D. JUAN ENRIQUE APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA

General de Brigada del Ejército de Tierra.

D. GUMERSINDO VEIGA PÉREZ

Coronel del Ejército de Tierra.

D. JESÚS DE MIGUEL SEBASTIÁN

Coronel del Ejército de Tierra.

D.^a MARÍA DOLORES ALGORA WEBER

Profesora del Centro de Estudios Universitarios.

D.^a AMPARO TORTOSA GARRIGÓS

Licenciada en Sociología.