

AFGANISTÁN, 20 AÑOS DESPUÉS: DEL INICIO DE LA OPERACIÓN LIBERTAD DURADERA AL ACUERDO DE DOHA. UN RECORRIDO DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL ¹

AFGHANISTAN, 20 YEARS LATER: FROM THE BEGINNING OF OPERATION ENDURING FREEDOM TO THE DOHA AGREEMENT. A JOURNEY THROUGH INTERNATIONAL LAW

Jorge Rodríguez Rodríguez (*)

Resumen: El Acuerdo de Doha, firmado el pasado 29 de febrero de 2020 entre los talibanes y Estados Unidos, fue presentado como un “acuerdo de paz” entre dos de las partes del conflicto, lo cual invitaba a pensar, inevitablemente, en un próximo alto el fuego en Afganistán. Este artículo pretende contextualizar la firma de este acuerdo en aras de evidenciar si merece tal calificativo y demostrar que su contenido se centra exclusivamente en establecer los términos en los que Estados Unidos saldrá del país tras 20 años de intervención; algo confirmado por la Administración de Joe Biden. Más allá de la renuncia de Estados Unidos a seguir en Afganistán, las conversaciones entre el Gobierno afgano y los talibanes, aún en curso, determinarán si, efectivamente, hay esperanza para que la paz en un país asolado por la violencia desde hace más de dos décadas.

Palabras Clave: Afganistán, Talibanes, Estados Unidos, Derecho Internacional, 11 de septiembre de 2001

Abstract: The Doha Agreement, signed on 29 February 2020 between the Taliban and the United States, was presented as a “peace agreement” between two sides of the conflict, which inevitably invited the thought of an upcoming ceasefire in Afghanistan. This article is intended to contextualize the signature of this agreement in order to demonstrate whether it deserves such a qualifier and to demonstrate that its content focuses exclusively on establishing the terms on which the United States will leave the country after 20 years of intervention; something confirmed by Joe Biden's administration. Beyond United States' renunciation to continue in Afghanistan, talks between the Afghan government and the Taliban, still ongoing, will determine whether there is indeed hope for peace in a country ravaged by violence for more than two decades.

Key words: Afghanistan, Talibans, United States, international law, 11th September 2001

¹ Artículo recibido el 18 de mayo de 2021 y aprobado para su publicación el 8 de junio de 2021.

(*) Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y justicia transicional. Investigador invitado en universidades españolas y europeas. Ha sido miembro del Equipo Jurídico de Amnistía Internacional España y coordinador del Instituto Berg de Derechos Humanos. Ha participado en varias acciones ante organismos internacionales en la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. E-mail: jorgro04@ucm.es

1. INTRODUCCIÓN

Afganistán representa sin duda uno de los legados más complicados de la Guerra Fría. La invasión soviética de 1979 inauguró un período de violencia cuyo fin, más allá de los disimulados avances que se dieron a lo largo de 2020, no parece ver la luz. Y es que hablar de Afganistán es hacerlo de un Estado asolado por la intervención y los intereses extranjeros, debido a su posición estratégica, sus recursos naturales, el extremismo islámico y una inestabilidad gubernamental casi endémica, fruto de una sociedad articulada alrededor de distintos clanes, etnias y religiones, con postulados muy distintos, cuando no contrapuestos. Todo ello ha tenido como consecuencia casi lógica que Afganistán se encuentre en el puesto 170 de 189 dentro del Índice de Desarrollo Humano, con unos niveles de pobreza del 55,3% de la población, además de ser considerado por ciertos índices internacionales como el país más peligroso del mundo en el año 2020, por encima de Siria².

El control *de facto* del país por parte de los talibanes tras la salida de los soviéticos (con la toma de Kabul en 1996 como principal símbolo), supuso un antes y un después para Afganistán. Las prácticas opresivas contra las minorías étnicas, las mujeres o la limitación del acceso a la educación a las niñas fueron algunas de las señas de identidad del régimen talibán dentro de sus zonas de control. No obstante, fue, sin duda, la estrecha relación con Al Qaida lo que convirtió a Afganistán, tras los atentados perpetrados por esta organización el 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense, en el primer objetivo de la llamada “guerra contra el terrorismo”.

Tras casi dos décadas del inicio de la Operación Libertad Duradera el 7 de octubre de 2001, y tomando el acuerdo firmado entre los talibanes y Estados Unidos el pasado 29 de febrero de 2020, este artículo pretende echar la vista atrás para averiguar si esto que la Administración Trump llamó “acuerdo de paz”, merece tal calificativo y si puede ser considerado como el inicio del fin de la violencia en Afganistán, una vez el Presidente Joe Biden ha ratificado la salida del país. No obstante, no hemos de pasar por alto que las conversaciones entre Gobierno afgano y talibanes, iniciadas el pasado septiembre de 2020, siguen su curso en el momento de escribir estas líneas y tendrán mucho que decir al respecto.

Para este propósito el trabajo se dividirá en tres secciones, donde tomando como punto de partida la invasión de Afganistán por los talibanes, desgranaremos el desarrollo de la invasión estadounidense (primera parte), para pasar a un análisis del mencionado acuerdo como puerto de llegada de la misma (segunda parte) y, para finalizar, las consecuencias que todo ello puede traer para un Estado asolado por una violencia endémica y con la Corte Penal Internacional como un actor clave en el devenir no solo de Afganistán, sino de toda la región (tercera parte).

² INSTITUTE FOR ECONOMIC & PEACE: *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, junio 2020, p.9.

2. EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN: DE 1994 A 2020

1. El nacimiento y radicalización del movimiento talibán

El apelativo *talibán* proviene del pastún طالبان, que significa literalmente “estudiante”. Su nacimiento se identifica con jóvenes desarraigados que asistían a las escuelas coránicas (*madrasas*) de los campos de refugiados afganos de Pakistán muy próximos a la frontera con Afganistán. En estas *madrasas* recibían enseñanzas por parte del partido fundamentalista paquistaní Jamiat-e-Ulema-Islam, quienes contaban con una interpretación del islam que impedía cualquier progreso social o político. En este contexto, el mulá Mohamed Omar, antiguo luchador antisoviético, consiguió reclutar a numerosos jóvenes estudiantes coránicos con el objetivo de instalar la paz e implantar la ley coránica en Afganistán; todo ello bajo el manto del Jamiat-e-Ulema-Islam y el ejército paquistaní³.

La entrada de los talibanes en la guerra civil se remonta a 1994. En 1992, el antiguo Presidente pro soviético, Mohammad Najibulá, ya acabado debido a la crisis y caída de la Unión Soviética, fue derrocado por los combatientes muyaidines. Los diferentes grupos políticos que componían estas facciones fueron rotándose en el poder, dando lugar a nuevos enfrentamientos entre los que quedaban excluidos. Con el apoyo de Pakistán, que veía como la guerra civil de su vecino dificultaba el comercio en la región⁴, los talibanes fueron avanzando desde la frontera pakistaní hasta la violenta toma de Kabul en 1996. El control de gran parte del territorio afgano por parte de los talibanes, sin embargo, no les redundó en un alto reconocimiento internacional, pues solo contaban con el respaldo de Pakistán y Arabia Saudí; por su lado, el Gobierno del combatiente muyaidín Burhanuddin Rabbani era reconocido por Rusia, Irán o la India⁵. No obstante, ello les permitió entrar en contacto con la órbita de Al Qaida y Osama Bin Laden, quien fue acogido por el mulá Omar tras su salida de Sudán en 1996, gracias a la mediación de los servicios de inteligencia paquistaníes⁶. Bin Laden ofrecía cuantiosas donaciones económicas al régimen talibán, mientras ellos cedían parte de su territorio como campo de operaciones y entrenamiento para futuros terroristas⁷. Sin embargo, la principal “aportación” de Bin Laden y Al Qaida a los talibanes sería sin duda la radicalización de sus posiciones contra el mundo occidental y, sobre todo, contra Estados Unidos, pues en un principio su lucha quedaba comprendida entre las fronteras afganas⁸.

³ DE FARAMIÑÁN GILBERT, JUAN MANUEL, PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, JAVIER: *El conflicto de Afganistán*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III - Escuela de Guerra del Ejército - Ministerio de Defensa, 2009, pp. 49 – 50.

⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁵ DE FARAMIÑÁN GILBERT, JUAN MANUEL, PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, JAVIER: *El conflicto de Afganistán*, *op.cit.*, p.53.

⁶ *Ibid.*, p. 54.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

La radicalización de los talibanes, de hecho, fue puesta de manifiesto con preocupación en el seno del Consejo de Seguridad, en su Resolución 1267 de 15 de octubre de 1999⁹. Durante su negociación, el representante del Estado Islámico de Afganistán, el Sr. Farhâdi, fue invitado a participar; quién alegó que “los que apoyan al Talibán desde el exterior [Pakistán] deben tomar las medidas necesarias para disociarse de la ‘talibanización’ de la región”¹⁰.

Será en este contexto cuando Estados Unidos ya era considerado el principal objetivo de Bin Laden, como potencia hegemónica occidental; sobre todo tras la intervención internacional en Somalia, a principios de los años 90 y que, de hecho, propició una sucesión de atentados contra objetivos estadounidenses, como los perpetrados contra las embajadas de Kenia y Tanzania.

2. Los atentados del 11 de septiembre de 2001: contexto jurídico y consecuencias para la comunidad internacional. El inicio de la invasión de Afganistán

El 11 de septiembre de 2001 supuso un cambio radical para la comunidad internacional en innumerables aspectos. En efecto, más allá del daño sufrido por Estados Unidos en el epicentro de su corazón financiero y militar, los atentados significaron también la aparición, y casi presentación al mundo, de un “enemigo” que hasta entonces no se había manifestado con tanta fiereza: el terrorismo internacional. Y es que este no era el terrorismo al que, digamos, estábamos acostumbrados: aquel que atentaba por motivos de radicalidad política contra las instituciones del Estado buscando un cambio político por la fuerza, pero en cualquier caso a niveles domésticos. Lo que el 11 de septiembre presenciamos en directo, en palabras del propio Antonio Remiro Brotons en ese mismo año: “sobresalta no sólo por su escandalosa espectacularidad, su abrumadora carnicería, su impacto en símbolos del capitalismo y del poder militar de la primera potencia del mundo, sino también porque ha evidenciado la existencia de una red de organizaciones y células terroristas transnacionales que se sirven -pero son independientes- de los Estados”¹¹.

⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 1267 (1999), Doc. S/RES/1267 (1999), 15 de octubre de 1999.

¹⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD: 4051ª sesión viernes 15 de octubre de 1999, a las 12.15 horas, Doc. S/PV.4051, p.2. En esa misma negociación dentro del Consejo de Seguridad, Farhâdi también alegó que: “el conjunto de medidas que figuran en el proyecto envía una señal adecuada al talibán y a sus mentores pakistaníes: indica que la Comunidad internacional está extremadamente preocupada por la política aventurera del Pakistán y del Talibán que constituye una gran amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, p.2.

¹¹ REMIRO BROTONS, ANTONIO: “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, 2001, p. 126. El terrorismo internacional, en palabras del mencionado autor, pudiera ser definido como: “como una aplicación de violencia a la población civil de forma indiscriminada con el fin de, mediante el terror, satisfacer objetivos políticos en el marco de las relaciones internacionales”, p.127.

Esa falta de control y previsión sobre la acción que acababa de sufrir Estados Unidos tuvo evidentes consecuencias para toda la comunidad internacional, pues fue apreciada como una suerte de aviso a navegantes. Enfrentábamos un desafío hasta ahora desconocido.

Quizás por esa razón, como nos recordó Raquel Regueiro, la respuesta de Estados Unidos contó con una comprensión nunca vista hasta entonces¹², pues las muestras de solidaridad para con Estados Unidos vinieron desde todas las naciones del mundo, incluido desde aquellos Estados que, como vimos, ya reconocían a los talibanes como el Gobierno legítimo de Afganistán: Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Pakistán.

Esa respuesta fue compartida no solo por parte de los Estados, sino también por la propia Naciones Unidas. En su Resolución 1368 de un día después de los atentados, el Consejo de Seguridad, junto con condenar inequívocamente los hechos, consideró que cualquier acto de terrorismo internacional constituye “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales” y expresó estar “dispuesto a tomar las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados (...) y para combatir el terrorismo en todas sus formas”. Esta Resolución fue posteriormente “completada” el 28 de septiembre de 2001 con la Resolución 1373, la primera acción de las anunciadas en la Resolución anterior, donde se establecen varias obligaciones de cooperación internacional contra el terrorismo¹³. En ambas, el Consejo de Seguridad hacía un alegato en pro de la legítima defensa individual y colectiva, “presentando” de esa forma la respuesta que Estados Unidos daría el 7 de octubre en el marco de la Operación Libertad Duradera.

En efecto, el encaje de la invasión de Afganistán por parte de Estados Unidos y sus aliados dentro del concepto de legítima defensa, en el sentido en el que se encuentra en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, ha sido ampliamente discutido por parte de la doctrina, pero no encontró la oposición explícita de ningún Estado¹⁴. Así, como muestra de ello, el mismo Consejo Europeo, en sesión de 21 de septiembre de 2001, entendía que “sobre la base de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad, es legítima una respuesta estadounidense”¹⁵. Al igual la OTAN, al entender que se daban las circunstancias necesarias para activar el artículo 5 del Tratado de Washington.

La acción emprendida por Estados Unidos desde un estricto punto de vista jurídico, y sin entrar al fondo de la cuestión, choca frontalmente contra varios de los requisitos exigidos para poder ejercer la legítima defensa. Ciertamente, hubo información remitida al Consejo de Seguridad un día después, el 8 de octubre, sin embargo, tanto la calificación de ataque

¹² REGUEIRO DUBRA, RAQUEL: *La legítima defensa en derecho internacional*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, 2012, p.297.

¹³ HINOJOSA MARTÍNEZ, LUIS MIGUEL: “Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, vol. 10, 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI10-2008

¹⁴ REGUEIRO DUBRA, RAQUEL: *La legítima defensa...op.cit.*, p.300.

¹⁵ CONSEJO EUROPEO: Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, SN 140/01.

armado sufrido en los atentados a las Torres Gemelas y Pentágono, la inmediatez de la respuesta, su proporcionalidad¹⁶, o la misma naturaleza del actor que perpetró el ataque, son

puestas en cuestión a la hora de valorar la legalidad de la invasión de Afganistán en el marco de la Operación Libertad Duradera¹⁷. Igualmente, la posición tomada por el mismo Consejo de Seguridad, en calidad de órgano destinado a preservar la paz y la seguridad internacionales, ha sido fuertemente criticada por varios sectores de la doctrina, habida cuenta de las acciones estadounidenses que ha respaldado, no ya solo en el marco de la invasión de Afganistán, sino en las que le precedieron años después, teniendo como ejemplo más flagrante el contexto iraquí¹⁸; algo que no puedo más que subrayar desde aquí.

En efecto, la elección por la legítima defensa, como respuesta al ataque, no fue un plan fruto de la improvisación, sino que fue el instrumento adecuado para que Estados Unidos, aún con el apoyo de la OTAN, tuviera el control de la situación, en cualquier caso. En caso de que se hubiese optado por la autorización del uso de la fuerza aplicando el capítulo VII de la Carta, se le hubiese otorgado al Consejo de Seguridad cierto (aunque muy tímido y diluido) control sobre las operaciones, algo alejado de las intenciones de Estados Unidos¹⁹.

En este mismo sentido, la invasión de Afganistán, aún con la complacencia del grueso de la comunidad internacional, evidenció una tendencia que ya pareció despuntar en la Guerra de Kosovo: el unilaterismo estadounidense. Siguiendo a Richard Falk, la derrota en Vietnam supuso un gran batacazo para la política exterior estadounidense. Sin embargo, según este autor, su entrada en la Guerra del Golfo en 1991 y su victoria sobre Saddam Hussein, aumentó su autoestima, volviendo a creer que contaba con la capacidad tecnológica

¹⁶ Según Antonio Remiro: “entre el 7 de octubre y el mismo día de diciembre de 2001 los muertos civiles como consecuencia de los bombardeos superaban el número de víctimas del crimen del 11 de septiembre”. REMIRO BROTONS, ANTONIO: “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *op.cit.*, p. 163.

¹⁷ Entre otros, véase: REGUEIRO DUBRA, RAQUEL: *La legítima defensa...op.cit.*, p.296 y ss; REMIRO BROTONS, ANTONIO: “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *op.cit.*; GONZÁLEZ VEGA, JAVIER ANDRÉS: “Los atentados del 11 de septiembre, la operación ‘Libertad Duradera’”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.53, 2001, pp.247 – 271. Sobre nuevas interpretaciones de la legítima defensa en Derecho Internacional puede consultarse: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JORGE: “El uso de la fuerza contra actores no estatales. Una crítica a la teoría ‘unwilling or unable’ desde el Derecho Internacional vigente”, *Revista ICADE*, vol. 107, 2019.

¹⁸ En un sentido igualmente crítico, se ha pronunciado Ana Gemma López Martín: “Aunque, de lo que no hay duda es que esta intervención armada [apelando a la intervención en Iraq en 2003] –en clara línea de continuidad con la anterior de Afganistán en 2001–, constituye una ostentación evidente del más puro y hegemónico unilateralismo que ha reabierto con más fuerza que nunca el debate sobre la prohibición del uso de la fuerza armada, y en particular, sobre sus límites y excepciones. La legítima defensa que ha visto desdibujados sus elementos –sobre todo con doctrinas como la de la guerra preventiva, (...)–, primero, y el sistema de seguridad colectiva, después, han sido realmente el blanco directo de tales intervenciones armadas, más que el terrorismo internacional o las armas de destrucción masiva”. LÓPEZ MARTÍN, ANA GEMMA: “El Derecho Internacional en el marco de una sociedad globalizada. Tendencias y perspectivas”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, vol. 1, 2009, p. 40.

¹⁹ Según Raquel Regueiro: “una autorización institucional para el uso de la fuerza probablemente no hubiera avalado el derrocamiento del régimen de los *taliban*”. REGUEIRO DUBRA, RAQUEL: *La legítima defensa...*, *op.cit.*, p.303.

suficiente para poder ganar cualquier guerra y sin oposición alguna. Esta idea fue reforzada, de hecho, en la Guerra de Kosovo en 1999 donde no sufrió ninguna baja y creyeron confirmarla con la rápida victoria (que luego resultó no ser tal, como luego se analizará) en diciembre de 2001 sobre los talibanes y la posterior invasión de Iraq en 2003²⁰. Estas dos

acciones casi consecutivas en Oriente Medio, como una *nueva* política de tintes imperialistas de Estados Unidos, ha sido definida como “unipolar moment”²¹ o “unilateralismo hegemónico”²²; conceptos que, en cualquier caso, recogen el hecho de que tras la caída del muro de Berlín nos encontramos con Estados Unidos como principal potencia militar y económica, sin oposición de terceros ante ciertas decisiones estratégicas personalísimas y con un control de hierro sobre ciertas organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la OTAN.

3. Del Acuerdo de Bonn a la retirada de la OTAN

La invasión de Afganistán por parte de Estados Unidos se realizó al amparo de la operación “Libertad Duradera”²³, la cual tuvo como principal objetivo “destruir la dirección y la fuerza militar del régimen talibán y de Al-Qaeda”²⁴. Las fuerzas estadounidenses contaron con el apoyo del llamado Grupo de Roma y la Alianza del Norte. Los primeros estaban organizados alrededor del antiguo rey de Afganistán, Mohamed Asir Shah, y compuestos por “personas leales a la monarquía, elementos pro-occidentales y moderados procedentes de la resistencia anti soviética, tecnócratas de los gobiernos anteriores al comunismo y líderes de las estructuras tribales del país”²⁵. Los segundos se erigían como el único grupo de oposición con fuerza en el terreno dirigidos por varios “señores de la guerra” y contaban con un cierto reconocimiento internacional al dar continuidad al antiguo Gobierno de Rabbani²⁶. Estos apoyos *internos* dentro de Afganistán fueron de vital importancia para Estados Unidos de cara a poder expulsar a los talibanes y organizar una transición pacífica hacia la democracia.

Tras la rápida victoria sobre los talibanes, Naciones Unidas auspició en la ciudad alemana de Bonn una conferencia internacional con el propósito de discutir el futuro de Afganistán y que incluyó la participación de la propia Alianza de Norte, el Grupo de Roma, un grupo de exiliados en Chipre respaldados por Irán y un grupo con base en Peshawar apoyado por

²⁰ FALK, RICHARD: *Humanitarian intervention and legitimacy wars*, Londres – Nueva York, Routledge, 2015, pp. 88 – 89.

²¹ *Ibid.*

²² Sobre este particular, se han pronunciado, entre otros: LÓPEZ MARTÍN, ANA GEMMA: “El Derecho Internacional en el marco de una sociedad globalizada...”, *op.cit.*, pp. 20 y ss.; REMIRO BROTONS, ANTONIO: “Terrorismo, mantenimiento de la paz...”, *op.cit.*, pp.168 y ss.

²³ Dentro de esta operación, aparte de Estados Unidos, participaron: Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

²⁴ DE FARAMINÁN GILBERT, JUAN MANUEL, PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, JAVIER: *El conflicto de Afganistán*, *op.cit.*, p.116.

²⁵ *Ibid.*, p.113.

²⁶ *Ibid.*

Pakistán²⁷. El resultado de esta conferencia fue recogido en el denominado “Acuerdo de Bonn”²⁸, que acordaba la creación de una autoridad provisional con el encargo de dirigir al país hacia unas nuevas elecciones democráticas. Además, y tema especialmente relevante en las negociaciones, se previó la creación de una Fuerza Internacional de Seguridad de

cara a “garantizar [la] seguridad, incluida la de todo el personal de las Naciones Unidas y otro personal de organizaciones gubernamentales internacionales y organizaciones no gubernamentales desplegado en el Afganistán”²⁹. El mandato de esta fuerza fue posteriormente concretado por la Resolución del Consejo de Seguridad 1386/2001 de 20 de diciembre de 2001, denominándose finalmente Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad para Afganistán (ISAF), con el objetivo de “el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional afgana y el personal de las Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro”. Tal y como nos recuerda Raquel Regueiro, existe una diferencia sustancial entre este tipo de operaciones, que no son creadas por el Consejo de Seguridad, y las operaciones de mantenimiento de la paz, cuya actividad está supedita a él:

“La ISAF es una de esas fuerzas multinacionales de estabilización que, a partir de mediados de los años noventa, reciben autorización del Consejo de Seguridad para la realización de funciones de mantenimiento de la paz. Sus características principales, además de la propia autorización del Consejo, son que cuentan con el consentimiento del Estado receptor de la misma y están siempre habilitadas a hacer uso de todos los medios necesarios para cumplir el mandato que les ha sido asignado”³⁰.

²⁷ *Ibid.*, p.126.

²⁸ Nombre completo: “Agreement on Provisional Arrangement in Afghanistan pending the re-establishment of permanent Government Institution”.

²⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD: Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno, Doc. S/2001/1154, 5 de diciembre de 2001, Anexo 1, párr. 1.

³⁰ REGUEIRA DUBRA, RAQUEL: “La evolución de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF) (2001-2007)”, *Boletín de Información Ministerio de Defensa*, nº300, 2007, p. 62. Acerca del consentimiento necesario de Afganistán para el despliegue de la ISAF, en vez de haber optado por otros medios para garantizar la seguridad del país, la misma autora apunta de forma acertada que: “Lo interesante es precisar quién debe dar ese consentimiento. En efecto, en el caso que aquí nos ocupa, recordemos que el ataque llevado a cabo por una coalición de Estados liderada por los estadounidenses acabó con el régimen talibán, que no era el Gobierno internacionalmente reconocido, pero sí el Gobierno *de facto* afgano (el Gobierno «legítimo» estaba en el exilio). Al terminar la ofensiva occidental, Afganistán se quedó sin Gobierno representativo. La solución adoptada por Naciones Unidas ha sido convocar una conferencia internacional (las llamadas «Conversaciones de Naciones Unidas sobre Afganistán») en la que se instó a los afganos a que se pusiesen de acuerdo sobre quién había de representar al Estado afgano. Esta iniciativa desembocó en el Acuerdo de Bonn, en el que se consideró que era la autoridad provisional, establecida por el Acuerdo, quién había de dar el consentimiento en nombre de Afganistán, en relación con el despliegue en territorio afgano, de una fuerza multinacional de paz. Notemos además que, si bien es cierto que varias facciones afganas estuvieron representadas en la Conferencia, quedó claro que no era necesario que todas las partes en conflicto expresasen su acuerdo sobre quién debía representar al país puesto que los talibán (derrocados por la coalición, pero grupo importante en número e influyente en el país) no estuvieron representados ni en la Conferencia ni en la autoridad provisional para el Afganistán”, p. 69.

En un principio, esta fuerza estuvo liderada por Reino Unido y restringía su acción únicamente a la ciudad de Kabul; contaba, eso sí, con autorización del Consejo de Seguridad para tomar “todas las medidas necesarias” para cumplir su misión. No obstante, el mandato de la ISAF fue renovado en mayo y noviembre de 2002 y ampliado fuera de Kabul por la Resolución 1510 del Consejo de Seguridad. En agosto de 2003, la OTAN tomaría el control de la operación.

Con la caída de los talibanes y la entrada de la comunidad internacional en Afganistán, se sucedieron tres factores claves que marcarían el rumbo del país: la adopción de una nueva Constitución, la convocatoria de elecciones presidenciales en 2004 y a los consejos provinciales en 2005. Con ello se dio por finalizado el Acuerdo de Bonn. Sin embargo, el principal caballo de batalla del país seguía presente: mantener su seguridad interna. Así se recogió en el llamado “Pacto para Afganistán”, el cual condesaba las conclusiones a las que se llegó en la “Conferencia de Londres sobre el Afganistán”, que tuvo lugar entre el 31 de enero y el 1 de febrero de 2006³¹ y que permitió, a su vez, ampliar el mandato de la ISAF y ligar su acción a la operación estadounidense “Libertad Duradera”, que aún seguía desplegada³².

En esta situación, donde ya encontramos dos misiones de “pacificación” desplegadas y coordinadas, se desarrollaron los siguientes 8 años.

Pese a lo anterior, a lo largo de este tiempo contamos con un claro avance de los talibanes, que fueron reforzando sus posiciones volviendo a controlar varias partes del país, sobre todo en las zonas cercanas a la frontera con Pakistán, a la vez que se abastecían gracias al cultivo y comercio de opio. Según Anyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen, investigadoras de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra: “[en 2008] se decía que los talibanes habían extendido su área de influencia al 72 por ciento del país (...). Se dijo también que ‘los talibanes están a las puertas de la capital, infiltrándose en la ciudad a su antojo’”³³. En cualquier caso, y continuando con esta tendencia, en 2019 se llegó al punto de admitir que los talibanes ya eran más fuertes que lo que habían sido en 2001³⁴ y, por tanto, quedaban respaldadas las teorías de quienes afirman

³¹ CONSEJO DE SEGURIDAD: Anexo a la carta de fecha 9 de febrero de 2006 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Afganistán ante las Naciones Unidas. Construir para triunfar. Conferencia de Londres sobre el Afganistán, Doc. S/2006/90, 9 de febrero de 2006, p.4.

³² “La Operación Libertad Duradera realizará todas sus operaciones de lucha contra el terrorismo en estrecha coordinación con el Gobierno del Afganistán y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad”. *Ibid.*, p.6.

³³ BELLAL, ANYSSA; GIACCA, GILLES; CASEY – MASLEN, STUART: “El derecho internacional y los grupos armados no estatales en Afganistán”, *International Review of the Red Cross*, vol. 881, 2011, p.12. Véase, igualmente, la información citada por estos mismos autores para confrontar dichas afirmaciones: CONSEJO INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD Y DESARROLLO: Struggle For Kabul: The Taliban Advance, diciembre de 2008; Yaroslav TROFIMOV, “U.S. rebuilds power plant, Taliban reap a windfall”, *Wall Street Journal*, 13.VII.2010.

³⁴ WHITLOCK, CRAIG: “The Afghanistan Papers A secret history of the war. At war with the truth”, *Washington Post*, 9 de diciembre de 2019. Disponible en:

que la permanencia desde hacía 18 años de Estados Unidos en Afganistán no había reportado beneficio alguno al país³⁵.

Este avance de los talibanes contrastaba con los esfuerzos de Estados Unidos por controlar la situación en Afganistán, sobre todo desde 2009³⁶. Empero, su inversión billonaria³⁷ no se veía reflejada ni en un mayor desgaste de las posiciones talibanes, ni en una reducción de la violencia. En este mismo sentido, según la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) entre 2008 y 2011³⁸ las víctimas civiles en Afganistán fueron aumentando año a año³⁹, siendo la mayor diferencia entre el año 2007 y el 2008 con un 40% de aumento⁴⁰. Gran parte de este fracaso en la labor de restablecimiento de la paz por parte de Estados Unidos fue debido al desgaste que supuso la Guerra de Iraq en 2003 y la resistencia de la sociedad afgana ante el invasor extranjero, quien contaba con un profundo desconocimiento sobre el funcionamiento social del país, separado en distintas etnias, clanes y religiones.

<https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>

³⁵ A este respecto, es sumamente interesante el reportaje publicado en 2019 por The Washington Post donde se detallan, mediante comunicaciones internas del Gobierno de Estados Unidos (unas 2.000 páginas de entrevistas y documentación clasificada) su falta de estrategia en Afganistán, pese a que declaraciones públicas de los responsables indicaban lo contrario. Como muestra: “In hundreds of confidential interviews that constitute a secret history of the war, U.S. and allied officials admitted they veered off in directions that had little to do with al-Qaeda or 9/11. By expanding the original mission, they said they adopted fatally flawed warfighting strategies based on misguided assumptions about a country they did not understand. The result: an unwinnable conflict with no easy way out”. WHITLOCK, CRAIG: “The Afghanistan Papers...”, *op.cit.*

³⁶ Según cifras recogidas por la BBC, entre 2010 y 2012, Estados Unidos contaba con más de 100.000 soldados en el país. BBC MUNDO: “Cuánto le ha costado a EE.UU. la guerra contra el Talibán en Afganistán, la más larga de su historia”, 9 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49511891>

³⁷ Desde 2001 a 2019, se calcula que: “the Defense Department, State Department and U.S. Agency for International Development have spent or appropriated between \$934 billion and \$978 billion, according to an inflation-adjusted estimate calculated by Neta Crawford, a political science professor and codirector of the Costs of War Project at Brown University. Those figures do not include money spent by other agencies such as the CIA and the Department of Veterans Affairs, which is responsible for medical care for wounded veterans”. WHITLOCK, CRAIG: “The Afghanistan Papers...”, *op.cit.*

³⁸ Como ejemplo, según la UNAMA, en 2011 las fuerzas antigubernamentales fueron responsables del 77% de las víctimas civiles, el 14% por las fuerzas gubernamentales y el 9% quedó sin atribución. CONSEJO DE SEGURIDAD: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Doc. S/2012/133, 5 de marzo de 2012, párr. 27.

³⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Doc. S/2012/133, 5 de marzo de 2012, párr. 27.

⁴⁰ Según la UNAMA, el 55% de las muertes civiles en 2008 fueron causadas por insurgentes (un 65% de aumento con respecto a las muertes causadas por actores contragubernamentales el año anterior), el 39% por fuerzas nacionales afganas e internacionales y el 6% restante no puede atribuir a ninguna de las partes. Los ataques suicidas aumentaron un 34% en 2008. CONSEJO DE SEGURIDAD: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Doc. S/2009/135, 10 de marzo de 2009, párr. 66 y 67.

Debido a la gran inestabilidad del país y a que no se vislumbraba el fin de conflicto, en 2014 la ISAF da por concluida su labor. De esta la forma, “Libertad Duradera” se convierte en la única misión militar extranjera con potestad para usar la fuerza. Posteriormente, la OTAN, conjuntamente con el Gobierno de Afganistán, creaban una misión no bélica, “Apoyo Decidido”, encargada de “adiestrar, asesorar y prestar asistencia” a las fuerzas de seguridad afganas⁴¹.

En definitiva, y como se verá más detalladamente a continuación, el acuerdo firmado en 2020 no es más que un intento de Estados Unidos de poner punto y final a una misión cuyo objetivo se consiguió pocos meses después de iniciarse en 2001: sacar a los talibanes del

poder y derrotar a Al Qaida. Los motivos reales detrás de su permanencia durante casi dos décadas en el país, únicamente podemos presuponerlas (contar con cierto control sobre Oriente Medio, que luego volvió a repetir en Iraq, o beneficiarse de las bases de minerales afganas) pues la respuesta oficial, ya manida, sigue aludiendo a su eterna labor como guardián unilateral de la seguridad internacional y autoproclamado líder del contraterrorismo.

3. EL ACUERDO DE DOHA

Tras casi dos décadas en un bucle de violencia que se adivinaba casi infinito, la firma el 29 de febrero de 2020⁴² de un “acuerdo” entre Estados Unidos y los talibanes pareció que pudiera desatascar la situación. No obstante, su lectura detenida nos invita a ser, cuanto menos, prudentes a la hora sacar conclusiones optimistas sobre el final de la violencia en Afganistán. Más aún cuando a la hora escribir estas líneas las conversaciones intraafganas siguen su curso en un ambiente donde la violencia no ha parado.

A continuación, se tratarán algunos puntos clave que pudieran arrojar luz sobre qué significa realmente el acuerdo entre Estados Unidos y los talibanes:

1. Naturaleza jurídica del acuerdo

Antes de entrar a valorar el contenido del acuerdo, es necesario detenernos en su naturaleza jurídica internacional. Pese a que, en efecto, no es extraña la adopción de acuerdos entre Estados con grupos armados⁴³, su vinculación jurídica internacional (o la falta de ella) sí es

⁴¹ CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 2210, Doc. S/RES/2210, 16 de marzo de 2015.

⁴² Véase el texto del acuerdo en: CONSEJO DE SEGURIDAD: Carta de fecha 6 de marzo de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas. Anexo. Doc. S/2020/184, 9 de marzo de 2020.

⁴³ Podemos citar, entre otros, el acuerdo de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC; la guerrilla maoísta con el Gobierno de Nepal; el acuerdo entre el Frente Revolucionario Unido con el Gobierno de Sierra Leona; o el más reciente acuerdo de 2019 entre el Gobierno de la República Centroafricana con 14 grupos opositores.

una cuestión que puede suscitar cierta controversia al no ser todas las partes implicadas sujetos estatales del Derecho Internacional.

Como punto de partida, los talibanes quedaban definidos oficialmente en el acuerdo como “el Emirato Islámico del Afganistán, que no ha sido reconocido por los Estados Unidos como Estado y se conoce como los talibanes”; una larga nomenclatura que incide en su naturaleza jurídica como sujeto no estatal de Derecho Internacional. En efecto, más allá de que podamos conferirles cierta subjetividad internacional dentro de un conflicto armado interno, resultaría más que cuestionable la posibilidad de confirmar su *ius tractatum*, es decir, capacidad para adoptar tratados internacionales. A este respecto, el análisis siguiente debe quedar orientado hacia la posibilidad de que el Acuerdo de Doha pudiera regirse por el régimen sentado en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT).

Siguiendo a Ana Gemma López Martín, un tratado internacional debe ser entendido como “un acuerdo celebrado por escrito entre dos o más sujetos de Derecho internacional, destinado a producir efectos jurídicos entre las partes y regido por el ordenamiento jurídico internacional”⁴⁴. Así, recordemos, que, según su artículo 1 la CVDT es aplicable solo a los acuerdos celebrados entre Estados, como sujetos estatales de Derecho Internacional. Sin embargo, su artículo 3 sí estipula que: “El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectara: a) al valor jurídico de tales acuerdos”.

Aparte de ello, y dentro de la situación de conflicto armado que nos ocupan, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 dispone que dentro de los conflictos de índole no internacional “las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio”. Debido a que los Convenios de Ginebra han guardado silencio al respecto, nos encontramos, así, con dos posibilidades: reconocerles vinculación exclusivamente a nivel interno, o entenderlos como un acuerdo que crea obligaciones internacionales, aunque alejados del régimen de la CVDT.

El Consejo de Seguridad ha sido uno de los órganos que más se ha pronunciado sobre la importancia de estos acuerdos, recalcando el importante papel que ocupan en la finalización de los conflictos. Incluso, tal y como han recordado Oliver Corten y Pierre Klein, el Consejo de Seguridad ha llegado a aprobar medidas coercitivas para asegurar el cumplimiento de ciertos acuerdos de paz, tales como los de Liberia o Sierra Leona⁴⁵. Por

⁴⁴ LÓPEZ MARTÍN, ANA GEMMA: “Los tratados internacionales: su formación”, en LÓPEZ MARTÍN, ANA GEMMA (ed.): *Derecho Internacional Público*, Madrid, Dilex, 5ªed., 2019, p.69.

⁴⁵ OLIVER, CORTEN; PIERRE, KLEIN: “Are Agreements between State and Non – State Entities Rooted in the International Legal Order”, en CANNIZARO, ENZO: *The law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 18.

otro lado, y en otras circunstancias, también ha recordado activamente la necesidad de seguir las obligaciones derivadas de un acuerdo, ha condenado su violación o bien ha encomendado la necesidad de investigarlas⁴⁶. Pues, más allá de que podamos discutir su posible vinculación internacional, no cabe duda de que su infracción implica *de facto* la puesta en peligro de la paz y la seguridad internacionales. En definitiva, la preocupación sobre el cumplimiento de estos acuerdos por parte del Consejo de Seguridad descansa más en la situación fáctica, que en el quebrantamiento de una supuesta obligación internacional derivada de los mismos.

No obstante, para Ezequiel Heffes y Marcos D. Kotlik, considerar a este tipo de acuerdos simplemente válidos en el régimen interno traería como consecuencia inevitable la ausencia de responsabilidad internacional en caso de incumplimiento. Según estos autores: “an argument could be made denying their validity in most national regimes, where they could be void given AOGs [armed opposition groups] presumptively unlawful domestic character. This would completely exclude their *effet utile*”⁴⁷. Estos autores, de hecho, defienden su consideración como acuerdos de índole internacional, debido al principio de “igualdad entre beligerantes”, es decir, según sus propias palabras: “this notion entails that all parties to the conflict have the same rights and obligations regardless of their cause”⁴⁸. De esta forma, se alinean con aquella parte de la doctrina que, como Rosalyn Higgins, defiende:

“Discards the notions of ‘subjects’ and ‘objects’ of international law, and posits instead that all international players are relevant in the context of the legal decision-making process (a continuing process of authoritative decisions), where participants create rights and obligations (...). (...) we can start thinking of special agreements in terms of the international rights and obligations they create, without having to label them as any of the classic sources of international law”⁴⁹.

Sin embargo, los anteriores argumentos chocan con cierta jurisprudencia que ha negado esta posibilidad. Así, por ejemplo, las Cortes Especiales para Sierra Leona en el caso Kallon and Kamara sentaron que:

“In this case, the parties to the conflict are the lawful authority of the State and the RUF which has no status of statehood and is to all intents and purposes a faction within the state. (...) An international agreement in the nature of a treaty must create rights and obligations regulated by international law so that a breach of its terms will be a breach determined under international law which will also provide principle means of enforcement. (...). A breach of the terms of such a peace agreement resulting in resumption of internal armed

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 18 – 19.

⁴⁷ HEFFES, EZEQUIEL; D. KOTLIK, MARCO: “Special Agreements Concluded by Armed Opposition Groups: Where is the Law?”, *Blog of European Journal of International Law*, 27 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/special-agreements-concluded-by-armed-opposition-groups-where-is-the-law/>

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

conflict or creating a threat to peace in the determination of the Security Council may indicate a reversal of the factual situation of peace to be visited with possible legal consequences arising from the new situation of conflict created. Such consequences such as action by the Security Council pursuant to Chapter VII arise from the situation and not from the agreement, nor from the obligation imposed by it. (...) The Lome Agreement created neither rights nor obligations capable of being regulated by international law. (...) The Lome Agreement cannot be characterised as an international instrument”⁵⁰.

Una posición parecida ha sido seguida por la Corte Constitucional de Colombia: “(...) el artículo 3° común señala que las partes en conflicto podrán realizar acuerdos especiales con el fin de vigorizar la aplicación de las normas humanitarias. Tales acuerdos no son, en sentido estricto, tratados, puesto que no se establecen entre sujetos de derecho internacional público sino entre las partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario”⁵¹

Visto todo lo anterior, y teniendo en cuenta que lo que aquí expuesto mereciera un desarrollo más amplio que se escaparía del tema central de este artículo, todo hace indicar que los acuerdos entre Estados y organizaciones como los talibanes, con subjetividad internacional limitada a situaciones de conflicto armado interno, no tienen conferida, según el Derecho Internacional, la capacidad de generar responsabilidad internacional a las partes en caso de incumplimiento.

Con todo ello en cuenta, en el caso del acuerdo firmado el pasado 29 de febrero de 2020, el Consejo de Seguridad, a pedido de los Estados Unidos⁵², y como no podía ser de otra manera, reconoció y respaldó el contenido del acuerdo el 10 de marzo de 2020, mediante su Resolución 2513. De esta forma, como en otras ocasiones, quedará atento al cumplimiento de los preceptos del acuerdo, al ser una situación que, sin duda, entra dentro de sus competencias conferidas por la Carta de Naciones Unidas.

2. ¿Acuerdo de paz?

El Acuerdo alcanzado en Doha ha sido comúnmente denominado como un “acuerdo de paz” entre Estados Unidos y los talibanes, tal y como aparece en el Anexo de la carta de fecha 6 de marzo de 2020, dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas: Acuerdo para la Paz en el Afganistán entre el Emirato Islámico del Afganistán, que no ha sido reconocido por los Estados Unidos como Estado y se conoce como los talibanes, y los Estados Unidos de América.

⁵⁰ SPECIAL COURT FOR SIERRA LEONE, Prosecutor against Morris Kallon - Brima Bazzv Kamara, sentencia de 13 de marzo de 2004, pp.19 – 20.

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: sentencia No. C-225/95, 18 de mayo de 1995, párr.17.

⁵² CONSEJO DE SEGURIDAD: Carta de fecha 6 de marzo de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, Doc. S/2020/184, 9 de marzo de 2020.

Más allá del contenido, que a continuación valoraremos, es necesario realizar tres precisiones:

En primer lugar, los talibanes se vuelven a convertir en un interlocutor válido para Estados Unidos. Tal y como nos recuerda Jesús Núñez de Villaverde, la posición de este Estado al respecto ha ido sufriendo distintos vaivenes según iban variando sus intereses en la zona:

“El acuerdo del pasado 29 de febrero en Doha, firmado entre Estados Unidos y esos mismos talibanes que en su origen (primeros años noventa) fueron bienvenidos para intentar pacificar el país años después de la retirada soviética, luego (11-S) demonizados por su alianza con al-Qaeda y ahora nuevamente admitidos como interlocutores válidos. Suficientemente clarificador resulta el hecho de que, tras la firma, el propio presidente Donald Trump haya mantenido una conversación telefónica con el mulá Abdul Ghani Baradar, el mismo que Washington detuvo en 2010 y que ahora acaba de firmar el acuerdo con Khalilzad”⁵³.

De este modo, interpretamos que Estados Unidos ha considerado su salida del país como la única vía para comenzar una transición a la paz, más allá de cómo concluyan las conversaciones intraafghanas. Otra cuestión, es la situación en la que deja al Gobierno de Afganistán y los posibles recortes en las libertades conseguidas durante los últimos años por la sociedad afgana, las cuales pueden verse amenazadas por la posición de primacía con la que cuentan los talibanes en varias zonas del país.

En segundo lugar, los talibanes habrán de cumplir con sus obligaciones en aquellos territorios que se encuentren bajo su dominio, debiendo de tenerse aquí en cuenta que no son un grupo homogéneo, sino que gran parte de su poder se encuentra descentralizado por Afganistán y que pueden encontrarse con resistencia entre sus propias filas. Siguiendo de nuevo al propio Jesús Núñez de Villaverde:

“Siendo realistas resulta una pura ensoñación suponer que, por su parte, los talibanes van a esforzarse por evitar, en el territorio bajo su dominio, que los yihadistas puedan moverse a sus anchas. Y esto no solo porque hasta ahora sus vínculos se han reforzado de tal manera que, aun deseándolo, resulte muy difícil romperlos e imponerse por la fuerza a sus antiguos aliados; sino también porque existen muchas dudas sobre la capacidad que tiene hoy Ajundzada para imponer su voz entre sus diferentes y no siempre bien avenidos comandantes locales”⁵⁴.

Y, en tercer lugar, este acuerdo se sustenta en una base necesaria de “alto el fuego”, incumplido desde el primer día⁵⁵. De hecho, tal cual recoge el Consejo de Seguridad: “el

⁵³ NÚÑEZ DE VILLAVERDE, JESÚS: “Afganistán, sin rumbo y sin brújula”, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 9 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.iecah.org/index.php/articulos/3637-afganistan-sin-rumbo-y-sin-brujula>

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD: La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, Doc. S/2020/549, 17 de junio de 2020, párr.18.

ministro de Defensa interino anunció una ‘postura de defensa activa’ el 19 de marzo. El día siguiente a los ataques de gran relevancia perpetrados el 12 de mayo contra un hospital de Kabul y un funeral en Nangarhar, el Sr. Ghani anunció que las Fuerzas Nacionales de Defensa y Seguridad Afganas volverían a asumir una ‘postura ofensiva’ y reanudarían las operaciones contra los talibanes⁵⁶. Esta es la situación de tensión reinante entre dos partes, Gobierno afgano y talibanes, que están sentados en una mesa de negociación, a la cual se ha apostado todo en cuanto a la pacificación del país se refiere, tal y como reitera en varias ocasiones el Acuerdo de Doha.

Con todo lo anterior como base, no cabe más que cuestionar el apelativo de “paz” para denominar este acuerdo. En efecto, según la UNAMA, entre el 7 de febrero y el 14 de mayo de 2020, primer período de evaluación de la seguridad del país por parte de este órgano tras la firma del Acuerdo, se registraron 5.543 incidentes y 3.422 enfrentamientos armados. Además, el 2 de marzo de 2020 los talibanes anunciaron la reanudación de sus operaciones militares⁵⁷. En definitiva, el contexto en el cual se iniciaron las negociaciones intraafganas no puede ser más conflictivo.

Pasando al contenido mismo del Acuerdo, encontramos las siguientes obligaciones para las partes:

- a. Calendario de retirada de las tropas estadounidenses “así como las de sus aliados y sus asociados de la Coalición, incluido todo el personal civil no diplomático, los contratistas de seguridad privada, los instructores, los asesores y el personal de servicios de apoyo”. Este calendario consta de dos fases: una primera que se implementará en los primeros 135 días a la firma del acuerdo (“reducirán sus efectivos militares en el Afganistán a 8.600 personas” y retirar todas sus fuerzas de cinco bases militares); y la segunda, a condición de que los talibanes cumplan con sus obligaciones, con la retirada total de sus fuerzas de Afganistán y de las restantes bases, en un período de 9 meses y medio.
- b. Liberalización de 1.000 prisioneros en manos de los talibanes, a cambio de 5.000 prisioneros yihadistas, antes del inicio de las conversaciones intraafganas⁵⁸.
- c. Inicio por parte de Estados Unidos de los trámites pertinentes de cara a eliminar sus sanciones a los miembros de los talibanes, e, igualmente, dentro de las sanciones previstas por el Consejo de Seguridad.
- d. Los talibanes deben tomar las medidas necesarias “para impedir que cualquier individuo o grupo, incluida Al-Qaida, utilice el territorio del Afganistán para amenazar la seguridad de los Estados Unidos y sus aliados”.
- e. Inicio de conversaciones intraafganas orientadas a establecer un nuevo Gobierno⁵⁹.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, párrs. 20 y 21.

⁵⁸ El 11 de marzo, el Presidente Ghani firmó el plan de liberación de los prisioneros talibanes, el cual consta de dos fases: 1.500 serán liberados en función de su edad, estado de salud y la pena pendiente de cumplir; los restantes 3.500 en función de cómo avancen las conversaciones intraafganas y la reducción de la violencia por parte de los talibanes. CONSEJO DE SEGURIDAD: La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, Doc. S/2020/549, 17 de junio de 2020, párr.12

Teniendo presente las aclaraciones citadas anteriormente, se desprende lo débil de las obligaciones comprometidas, sobre todo las que corresponden a los talibanes; o más bien lo ilusorio que sería aceptar sin más que los talibanes tienen la capacidad suficiente para garantizar que ni Al Qaida “ni ningún otro individuo o grupo”, pueda operar en territorio afgano, o que no “lleve a cabo actividades de reclutamiento, adiestramiento o recaudación de fondo”. El informe de diciembre de 2020 del Consejo de Seguridad sobre la situación en Afganistán define de forma meridiana la situación en la que nos encontramos: “En un contexto de aumento de la violencia, continuaron los esfuerzos para impulsar una reducción de la violencia”⁶⁰.

Y es que, seguramente, la situación de inestabilidad fue algo tan asumido por las partes firmantes del Acuerdo, que nada se previó acerca de asunción de responsabilidades, de acceso a la justicia, a la verdad o la reparación de las víctimas de la violencia o, si quiera, de respetar, de forma genérica, los derechos humanos de la población; siendo seguramente las mujeres afganas y las minorías religiosas las que tengan más que perder de este vacío.

En definitiva, Estados Unidos considera su labor en Afganistán concluida. Eso sí, como consecuencia de su actividad en la zona, deja un país más polarizado del que encontró y bajo la influencia de una organización terrorista, a la que considera con un control más efectivo del territorio que el propio Gobierno afgano, siendo de hecho con esta con la que ha pactado su salida en vez de con el ejecutivo, ahora presidido por Ashraf Ghani. El futuro dirá si esta posición de superioridad en la que han quedado los talibanes (reconocidos como principal interlocutor en Afganistán por Estados Unidos) condicionará el devenir de las conversaciones afganas y, en general, el futuro del país entero y de toda la región.

4. REFLEXIONES FINALES

Con la invasión de Afganistán, el propósito principal de Estados Unidos estaba meridianamente claro: derrocar al sector talibán que controlaba gran parte del territorio por aquel entonces. No obstante, la rápida consecución de este objetivo, en diciembre de 2001 (pero nunca su huida o desaparición completa del país), dejó un halo de duda e incompreensión cuando nos preguntamos por la continuidad de la misión; más aún desde la retirada de la OTAN en 2014. Muchas han sido las respuestas dadas a este interrogante, algunas aquí apuntadas, pero ninguna se ha elevado a categoría oficial: las grandes reservas de minerales, el enclave estratégico que esta región ocupa en Oriente Medio, la privatización y la oportunidad de abrir un nuevo sector de negocio dentro de lo hoy conocido como “seguridad nacional”. De hecho, no pudo ser más clarividente Mike

⁵⁹ El inicio de las conversaciones entre los talibanes y los Estados Unidos coincidieron en el tiempo con las elecciones nacionales afganas, las cuales, tras numerosos recuentos y auditorías, dieron como ganador a Sr. Ghani con el 50,64 % del total de los votos, seguido por Abdullah, con el 39,52 %. Estos resultados provocaron que este último no reconociera la victoria de Ghani. Las presiones internacionales derivaron en un reparto equitativo de los puestos del Gobierno entre ambas partes.

⁶⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD: La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales, Doc. S/2020/1182, 9 de diciembre de 2020, párr.12.

Pompeo, el por entonces Secretario de Estado de Estados Unidos en 2020, durante la rueda de prensa de presentación del Acuerdo de Doha, cuando aludiendo a los importantes cambios que durante estas casi dos décadas ha experimentado Afganistán, mencionaría, casi de pasada, los motivos que llevaron a Estados Unidos a este país: “It’s a very different country than it was when the United States went there *to seek revenge* for what happened in New York on 9/11”⁶¹.

La salida de Estados Unidos de Afganistán puede ser leída en varias claves, tanto como el final de una intervención militar, que como decimos, ha sido muy difícil de justificar, hasta como dejar en la estacada a un Gobierno muy frágil en su lucha contra un enemigo interno que puede poner en peligro los tímidos avances sociales logrados por la sociedad afgana. A este respecto, son interesantes las palabras de David Griffiths, director de la Secretaría General de Amnistía Internacional:

“No se puede soslayar el hecho de que las autoridades afganas han incumplido sus propios compromisos de derechos humanos, pero tampoco se puede negar que se han dado grandes e importantes pasos durante los últimos 20 años en lo que se refiere a las libertades de las mujeres y las niñas, las minorías religiosas y étnicas, los periodistas y los defensores y defensoras de los derechos humanos, de igual forma que se ha avanzado en lo relativo al derecho a la educación. Pese a las graves amenazas a su seguridad, la población afgana ha ejercido sus derechos civiles y políticos. Es preciso consolidar estos logros, y no comerciar con ellos”⁶².

En efecto, no han de ser baladí las obligaciones a las que se comprometan las partes participantes en las conversaciones intraafganas a este respecto, pues la reconstrucción del país ha de pasar inevitablemente por proteger y garantizar los derechos de la población afgana. En caso contrario, el acuerdo al que presumiblemente lleguen será papel mojado, pues no repercutirá en beneficios reales y directos para la población. Es por ello por lo que sorprende la ausencia de línea alguna en el Acuerdo de Doha orientada a la protección de los derechos de la población afgana y en obligaciones al respecto para las partes.

A modo de ilustrar todo lo anterior, es menester mencionar, al menos, las últimas observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de febrero de 2020 sobre Afganistán; colectivo, el de las mujeres, especialmente golpeado por el conflicto, sobre todo en aquellas zonas bajo control talibán, debido a su estricta aplicación de la ley islámica en la vida civil, y sobre todo en un país que sigue viendo, en palabras de la UNAMA, la violencia contra la mujer como un asunto privado o familiar⁶³. Además de que es de sobra (re)conocido el especial y

⁶¹ Comparecencia disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=N_SU4FbMcXo (Minuto 12:20). El resaltado es mío.

⁶² AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Afganistán: Deben oírse las voces de las víctimas...op.cit.*

⁶³ UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN - UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *In search of justice for crimes of violence against women and girls*, diciembre 2020, p.18.

desproporcionado impacto que los conflictos armados tienen sobre las mujeres y las niñas⁶⁴.

Siguiendo lo ya apuntado anteriormente por David Griffiths, acerca de los avances experimentados por Afganistán, el CEDAW resalta, entre otros:

- Ley de Lucha contra los Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, que tipifica como delito la trata de personas con fines de explotación sexual y a efectos de explotación laboral, en 2017;
- Código Penal, que contiene disposiciones relativas a los crímenes de lesa humanidad, genocidio y de guerra y que tipifica como delito la violación, la trata de personas con fines de explotación sexual y a efectos de explotación laboral, la práctica del *bacha bazi* (explotación y abusos sexuales de niños) y el acoso a las mujeres, prohíbe las llamadas “pruebas de virginidad” y deroga las exenciones de responsabilidad penal para los autores de asesinatos cometidos por motivos de “honor”, promulgado mediante decreto presidencial en 2017;
- Ley Electoral, en virtud de la cual se reservan a mujeres un 30 % de los escaños de la Cámara de Representantes del Pueblo y un 25 % de los escaños de los consejos provinciales y de distrito, en 2016;
- Ley de Enjuiciamiento Penal, que contiene directrices para aplicar la Ley sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer (promulgada mediante decreto presidencial en 2009) y disposiciones para proteger a los testigos e investigar y enjuiciar actos de trata de personas y juzgar a sus autores, en 2014⁶⁵.

Serán estos avances los que veamos que pueden estar en peligro en caso de que no sean preservados y especialmente protegidos en las negociaciones del Gobierno afgano con los talibanes. Por otro lado, son interesantes las conclusiones del mismo CEDAW acerca de la posición de las mujeres dentro del conflicto afgano, donde aprecia que “la violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto, persiste en todos los ámbitos de la vida en el Estado parte”⁶⁶.

En definitiva, el resultado de las conversaciones intraafganas, sin duda, tendrá mucho que decir acerca de las posibilidades de que, a medio/largo plazo, Afganistán pueda contar con cierta estabilidad social. Lo que está claro es que, a corto plazo, el fin de la violencia se erige como el principal reto a alcanzar, algo que la realidad se empeña en demostrarnos que queda, aún, muy lejos. En los primeros tres meses de 2021, la UNAMA contabilizó 1783 víctimas civiles (573 muertos y 1210 heridos), un 29% más que en el mismo período de

⁶⁴ A este respecto, pueden consultarse los numerosos informes sobre este particular realizados por la UNAMA: *United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Reports on women's rights*. Disponible en: <https://unama.unmissions.org/women%27s-rights-reports>

⁶⁵ COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Afganistán*, Doc. CEDAW/C/AFG/CO/3, 10 de marzo de 2020, párr.4.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 15.

2020;

destacando un 37% más en mujeres y un 23% en niños⁶⁷. Destacables son también los atentados perpetrados contra líderes sociales, políticos, periodistas e intelectuales afganos, sobre todo mujeres, como demuestra, por ejemplo, el atentado del pasado 17 de enero de 2021, contra dos juezas del Tribunal Supremo⁶⁸.

En este sentido, habremos de estar pendientes de la posición que mantendrá la nueva Administración de Joe Biden con respecto a la investigación de la Corte Penal Internacional sobre los posibles crímenes internacionales cometidos en Afganistán, donde es más que probable que se demuestre la implicación de nacionales estadounidenses. Y es que, son ya vox populi los excesos cometidos por Estados Unidos durante estas dos décadas en Afganistán, con acusaciones de tortura incluida, o la situación que muchas personas apresadas en este país viven todavía en Guantánamo⁶⁹. Un paso en la buena dirección ya ha sido dado al haberse revocado las sanciones impuestas por Donald Trump contra la Fiscal Fatou Bensouda y demás personal de la Corte⁷⁰.

Pese a todo lo anterior, y lo complicado de la situación, las preguntas clave de cualquier período transicional a la paz siguen aún pendientes de respuesta: si hay que recordar, procesar y enfrentar los crímenes del pasado o es mejor intentar olvidar y pensar solamente en el futuro. Y si se decide abordar ese pasado: cuándo hay que hacerlo, quién debe hacerlo y cómo hacerlo⁷¹. El propio Consejo de Seguridad en su Resolución del 15 de septiembre de 2020 ya consideró apropiado: “Apoyar los esfuerzos del Gobierno del Afganistán por cumplir sus compromisos de mejorar la gobernanza y el estado de derecho, incluida la justicia de transición como componente esencial del proceso de paz en curso”⁷².

Lo que sí hemos de dar por seguro es que la negativa a intentar abordar los abusos del pasado supondrá la perpetuación de una situación de impunidad que se aventura muy difícil de justificar a nivel gubernamental y del lado estadounidense, sobre todo si desde la Corte Penal Internacional avanzan en una investigación que no cuente, como parece a priori, con la complacencia de Estados Unidos. La experiencia comparada demuestra lo difícil (e inútil) de construir una nueva sociedad bajo un legado de impunidad creado a propósito.

⁶⁷ UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN: Afghanistan protection of civilians in armed conflict first quarter update: 1 january to 31 march 2021, p.1.

⁶⁸ LA VANGUARDIA, “Matan a dos juezas del Supremo en un nuevo ataque selectivo en Afganistán”, 17 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210117/6184186/afghanistan-juezas-muertas-atentado-selectivo-kabul.html>

⁶⁹ A este respecto, puede consultarse: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JORGE: “La protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. De su definición a la comisión de torturas dentro de la *lucha antiterrorista*”, en LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA, JAVIER; PASCUCI DE PONTE, ENRICO: *Estado de Derecho, Políticas Públicas y Derechos Humanos*, Madrid, Aranzadi – Fundación UAX, pp. 753-788.

⁷⁰ AGENCIA EFE: “Biden revoca sanciones impuestas por Trump contra funcionarios de la CPI”, 3.IV.2021. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/biden-revoca-sanciones-impuestas-por-trump-contra-funcionarios-de-la-cpi/20000012-4502983>

⁷¹ CHINCHÓN ÁLVAREZ, JAVIER: “El derecho penal internacional en contextos transicionales”, en GIL GIL, ALICIA; MACULAN, ELENA: *Derecho Penal Internacional*, Madrid, Dykinson, 2019, 2ªed., p.525.

⁷² CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 2543 (2020), Doc. S/RES/2543 (2020), 15 de septiembre de 2020.



Número 1 2021

El entendimiento de qué ha pasado y por qué ha pasado es esencial a la hora de que la víctima pueda volver a confiar en los valores sociales; en la creencia de que un mal comportamiento será siempre sancionado.