



Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

TESIS DE GRADO: La intervención conjunta entre organismos internacionales (Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- y la Organización de Naciones Unidas -ONU-) en Afganistán a partir de la Convención de Bonn de 2001 hasta la Convención de Londres sobre Afganistán de 2006.

Tutora: Silvia Perazo

Alumna: María Julia Ferraris

Legajo: 32760

Noviembre de 2009

INDICE:

Agradecimientos

Introducción

Pág. 1

Capítulo Primero: Organización del Tratado del Atlántico Norte

Pág. 10

- Contexto Histórico
- Orígenes del Pacto
- Estructura de la OTAN: órganos y funciones
- Transformación de la Alianza luego de la caída del muro de Berlín: nuevos miembros, nuevos objetivos.

Capítulo Segundo: Organización de las Naciones Unidas

Pág. 30

- Antecedentes. Principios y Propósitos de Naciones Unidas
- Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el rol del Consejo de Seguridad
- Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión
- Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- La responsabilidad de los Estados frente a hechos internacionales ilícitos

Capítulo Tercero: República Islámica de Afganistán

Pág. 47

- Etnias y grupos
- Historia de Afganistán desde el primer gobierno de Mohammed Daoud Khan (1953) hasta el fin de la intervención soviética (1989)
- Régimen Talibán

Capítulo Cuarto: la intervención en Afganistán. Del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al Consejo del Atlántico Norte

Pág. 85

- Del atentado del 11/09/01 a la Convención de Bonn
- La ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. Características y objetivos
- UNAMA: Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán
- Entrega del mando de la ISAF: de Nueva York a Bruselas.

Capítulo Quinto: la OTAN en Afganistán**Pág. 106**

- Invocando en artículo 5 del Tratado de Washington: la reacción de la Alianza frente a los atentados del 11/9
- La OTAN en Afganistán: de la ISAF IV a la VIII (de Kabul al resto del país)
- La Conferencia de Londres sobre Afganistán (31 de enero y 1 de febrero de 2006): “El compacto”.

Conclusiones**Pág. 123****Bibliografía****Pág. 139****Anexos****Pág. 148**

Introducción

La finalización de la Segunda Guerra Mundial produjo grandes cambios en el sistema internacional: su estructura pasó a ser de tipo bipolar al quedar el poder de coerción en manos de dos potencias: los Estados Unidos como representante del bloque capitalista, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o URSS, representante del bloque comunista. Por otra parte, si bien los estados habían dejado de ser lo únicos actores desde las guerras napoleónicas, donde comenzaron a surgir las primeras organizaciones internacionales, estas fueron cobrando mayor importancia partir de la segunda mitad de 1940.

En primer lugar y, con el objetivo de evitar futuros conflictos que pusieran en peligro la paz y la seguridad del mundo, cuarenta y seis Estados firmaron, luego de varias reuniones y conferencias, el tratado constitutivo de una nueva organización internacional de alcance universal, conocida como Organización de Naciones Unidas, la Carta de Naciones Unidas o Carta de San Francisco basada en el sistema de seguridad colectiva. La misma entró en vigencia a partir de octubre de 1945.

Inmediatamente ambas potencias crearon dos alianzas político- militares para defender a sus aliados en caso de un ataque proveniente de la facción enemiga –defensa colectiva-: la Organización del Tratado del Atlántico Norte entró en vigencia en agosto de 1949 en Washington DC, como escudo del bloque capitalista; y el Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua – también conocido como Pacto de Varsovia- fue firmado en 1955 en la capital polaca por todos los estados aliados a la URSS. Ambas eran de alcance regional.

Además de ser creadas sobre la base de las necesidades de los Estados, las organizaciones internacionales como nuevo actor internacional contaron con el apoyo teórico desde las relaciones internacionales a través de dos corrientes de pensamiento: el institucionalismo neoliberal y la interdependencia compleja.

Uno de los exponentes más destacados de la primera corriente es el teórico norteamericano Robert Keohane, quién planteó que “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los estados”¹. Así mismo subrayó la importancia de las instituciones creadas por los Estados las cuáles ayudan a los mismos a comunicarse y, a la vez, a cooperar entre ellos: “el institucionalismo neoliberal se

¹ KEOHANE, R. “Instituciones Internacionales y poder estatal”. GEL, Buenos Aires 1993 (Pág. 15)

formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional (...).²

Esta corriente define a las instituciones como: “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”.³ Las mismas pueden ser: organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales –la ONU, la OTAN, Greenpeace son algunos ejemplos-; regímenes internacionales⁴ –Bretton Woods en 1944-; o convenciones – la inmunidad diplomática o la reciprocidad-.

Sin las instituciones, afirma el autor, los estados interactuarían casualmente entre ellos. Así mismo sostiene que las organizaciones internacionales evolucionan por un lado como respuesta a sus intereses propios, y, a su vez por las ideas e intereses de quiénes las controlan.

Su importancia en las acciones de los Estados radica:

en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive aquellos intereses fundamentales de los Estados se definen autónomamente. Las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles –como se trata en esta tesina la intervención conjunta de la ONU y la OTAN en Afganistán por ejemplo- (...) las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones.⁵

Una de las corrientes opuestas al institucionalismo de Keohane es el neorrealismo⁶ – tomando como exponente de esta corriente a Kenneth Waltz-. Ambas comparten algunos postulados como por ejemplo: la descentralización del sistema internacional (los institucionalistas neoliberales afirman que la anarquía del sistema internacional no es un impedimento para que los Estados cooperen entre ellos) y el examen del mismo a fin de poder encontrar regularidades de comportamiento, el poder del Estado y “al entender la estructura de un sistema internacional, tal como la definen los neorrealistas, llegamos a

² Ibidem

³ Op. Cit.

⁴ “Los regímenes y las instituciones internacionales pueden mitigar la anarquía reduciendo costos de verificación, reforzando la reciprocidad y haciendo más fácil el castigo a la deserción de normas”. BALDWIN, D. “Neorealism and neoliberalism”. Columbia University Press, Estados Unidos, 1993. Pág. 159

⁵ KEOHANE, R. “Instituciones Internacionales y poder estatal”. GEL, Buenos Aires (Pág. 17)

⁶ Si bien Waltz pertenece a la corriente realista de las relaciones internacionales, Keohane hace alusión en el texto al él como neorrealista.

conocer “un pequeño número de cosas grandes e importantes”. Como lo señala Waltz: “En la medida en que la dinámica de un sistema limita la libertad de sus unidades, su comportamiento y los resultados de su comportamiento se vuelven predecibles”.⁷

A pesar de ello existen importantes diferencias entre estas escuelas de pensamiento. Los institucionalistas consideran que la definición que dan los neorrealistas sobre estructura es “demasiado estrecha y limitada”. “El neorrealismo sólo puede dar cuenta de los cambios que surgen de cambios en las capacidades relativas del Estado, es decir, en los recursos económicos, la productividad y el poderío militar”.⁸

Por otra parte los neorrealistas consideran al Estado como el más importante actor dentro del sistema internacional otorgándole a las organizaciones internacionales, al igual que a otros actores no estatales, un rol secundario. “Las organizaciones internacionales no son centrales para la política mundial contemporánea, pero son más importantes de lo que la investigación neorrealista ha estado dispuesta a reconocer”.⁹

En los sistemas internacionales relativamente institucionalizados, afirma Keohane “los Estados pueden ser capaces de ejercer influencia remitiéndose a normas diplomáticas generalizadas, a las redes financieras transnacionales legalmente institucionalizadas y a aquellas instituciones internacionales conocidas como alianzas”.¹⁰

Por último para los institucionalistas neoliberales las ganancias absolutas son más importantes, al contrario de los neorrealistas quienes ponen mayor énfasis en las ganancias relativas.

La segunda corriente o escuela de pensamiento, la interdependencia compleja, fue desarrollada en la década del '70 por los teóricos Joseph Nye y Robert Keohane. Posee tres características principales: la agenda de las relaciones entre los estados consiste en múltiples temas que no están situados en una jerarquía clara o consistente; “la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja”; y, por último, los canales múltiples conectan a las sociedades. Las organizaciones transnacionales son un ejemplo de esto: “las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades”.¹¹

⁷ Op. Cit. Pág. 24

⁸ Ibidem

⁹ Op. Cit. Pág. 32

¹⁰ Op. Cit. Pág. 25

Dado que esta teoría nace en medio de la confrontación este- oeste los problemas durante esta época se fueron multiplicando aunque sin estar relacionados entre sí, por lo que las organizaciones internacionales tenían la posibilidad de ser parte en las negociaciones políticas que pusieran fin a los conflictos. “[las organizaciones internacionales] contribuyen, en particular, a establecer la agenda internacional –en función de los cambios en el equilibrio de poder así como también sobre la percepción de amenazas a la seguridad de los Estados-, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles”.¹²

Una vez constituida la agenda las organizaciones internacionales, sostienen los autores “pueden contribuir a determinar las prioridades gubernamentales, la naturaleza de las comisiones y otras disposiciones al interior de los gobiernos”.¹³

Así mismo sirven como medios para establecer potenciales coaliciones entre los Estados gracias a las negociaciones que surgen entre los representantes de los mismos. De esta forma quedan establecidos canales de comunicación directa los cuales ayudarán a transformar aquellas coaliciones en transnacionales. Los estados menos desarrollados a menudo son los que más ventajas obtienen cuando se alían entre ellos.

“(…) las normas sustantivas de la mayoría de los organismos internacionales, según han ido desarrollándose al cabo de los años, pone énfasis en la igualdad social y económica así como también en la igualdad de los Estados”.¹⁴

Una de las particularidades de la Guerra Fría radicó en que ninguna de las dos potencias llegaron a enfrentarse en un campo de batalla. Por el contrario las disputas se desarrollaron sobre la base de la competencia.

La confrontación entre ambas concluyó a finales de la década de los '80: los Estados Unidos y su modelo capitalista triunfaron sobre un desgastado gobierno comunista. Una de las causas más importantes que llevó a la desaparición de la Unión Soviética fue la guerra con Afganistán.

¹¹ KEOHANE, R., NYE, J. “Poder e interdependencia. La política internacional en transición”. GEL, Buenos Aires 1988. Pág. 41

¹² Op. Cit. Pág. 54

¹³ Idibem

¹⁴ Op. Cit. Pág. 55

La República Islámica de Afganistán se ubica en el corazón de Asia Central, región que no solo sirvió como ruta para los conquistadores desde Alejandro Magno hasta los ingleses, sino que además tiene la particularidad de haber sido siempre inestable.

Durante los cuarenta años que duró la Guerra Fría Afganistán fue aliado de la URSS al mismo tiempo que los Estados Unidos colaboraron en la formación del Estado Nacional. Sin embargo la enorme diversidad de etnias que conviven en aquél país, la falta de partidos políticos, de representantes nacionales, de un sólido Parlamento, de una sólida economía, de políticas nacionales o de una forma de gobierno sumados a los constantes enfrentamientos entre la sociedad y el Ejército Nacional y, entre este último y el Ejército Soviético (desde 1978 hasta la retirada en principio en 1986) hicieron que aquél proyecto jamás llegara a cumplirse.

Los Estados Unidos por su parte perdieron total interés en Afganistán – o en cualquier otro país de la región luego de la “Operación Tormenta del Desierto” de 1991- una vez derrotada la URSS. “Ya no había una amenaza estratégica para los intereses norteamericanos, y la región era libre de evolucionar por si misma”.¹⁵

Además de las bajas militares y civiles, la guerra convirtió a Afganistán en el primer país exportador de refugiados en el mundo a partir de la década del '70. En su mayoría huyeron a los países vecinos aunque gran parte de ellos encontraron refugio en Pakistán, histórico aliado de Washington. Sería en el seno de este grupo, el cuál contaría con el apoyo de los Estados Unidos para llevar a cabo su Yihad –guerra santa- contra la Unión Soviética, donde nacería un nuevo actor que jugaría un rol fundamental no solo en la vida afgana sino también a nivel internacional, al convertirse, posteriormente, en una de las mayores amenazas a la paz y seguridad del mundo: los Taliban.

Autodenominados como un movimiento fundamentalista islámico, su objetivo central era “purificar la sociedad” primero mediante la extinción de la oposición, para luego poder instaurar el reinado de la virtud islámica a fin de aniquilar cualquier práctica occidental.

Su falta de conocimiento sobre cuestiones relacionadas a la administración de gobierno profundizaron aún más la crisis institucional. Afganistán era un Estado totalmente fallido. Su lucha por desoccidentalizar a la población acrecentó aún más la pésima situación en materia de seguridad: sin Ejército Nacional o Policía Nacional Afgana las etnias locales se

¹⁵ FRIEDMAN, G. “The next 100 years. A forecast for the 21st Century”. Doubleday, primera edición, Nueva York 2009. Pág. 36

encontraron luchando solas contra el Ejército Talibán, quiénes a mitad de los '90 contaron con un nuevo aliado: la red terrorista conocida como Al Qaeda fundada por el árabe Osama Bin Laden. Este último había peleado contra el Ejército Soviético y, tras haber criticado públicamente al Rey Fahd –de Arabia Saudita- se vio obligado a exiliarse en Sudán. Desde allí proclama la Yihad en contra de los Estados Unidos. Frente a esto el gobierno sudanés decide expulsarlo para ser luego recibido por el Mullah Omar, líder del régimen Taliban. A partir de ese momento las relaciones entre Washington, preocupado en parte por el crecimiento de los campos de entrenamiento terroristas en el interior de Afganistán y, por otro lado, por el aumento de las exportaciones de opio, y Kabul se tornaron cada vez más tensas.

A punto tal que el gobierno de los Estados Unidos decidió brindar apoyo a la única facción opositora al régimen de Omar: la Alianza del Norte, región sobre la cuál los Taliban no tuvieron el control.

Sin embargo la mañana del 11 de septiembre de 2001 más de tres mil norteamericanos perderían la vida en una serie de atentados todos ellos llevados a cabo por fundamentalistas religiosos –pertenecientes a Al Qaeda-, tras el secuestro de cuatro aviones comerciales. Los objetivos fueron: el World Trade Center, ubicado en la parte sur de la Isla de Manhattan, el edificio del Pentágono en Arlington, Virginia y la Casa Blanca. Este último no sufrió daños ya que el vuelo 93, en una historia aún no aclarada, se estrelló o fue derribado en las afueras de Pittsburg, Pennsylvania.

El Pacto de Varsovia había sufrido el mismo destino que la Unión Soviética. Se esperaba que lo mismo sucediera con la OTAN una vez desaparecida la amenaza gracias a la cuál debía su existencia. Sin embargo durante la década del '90 no solo logró readaptarse a las nuevas condiciones del sistema internacional sino que además aumentó su número de aliados, incluyendo a ex repúblicas soviéticas.

En tanto el Consejo de Seguridad se encontraba reunido en una sesión de emergencia a fin de determinar las medidas que condenaran los ataques, el Consejo del Atlántico Norte por primera vez desde 1949 invocó la cláusula más importante del Tratado de Washington: el artículo 5 o cláusula de asistencia mutua.

La intervención en Afganistán tuvo lugar un mes después de los ataques: los Estados Unidos desplegaron la “Operación Libertad Duradera”, la cuál tenía como objetivo derrotar a las fuerzas de los Taliban.

Por su parte las Naciones Unidas reunió a los principales líderes de las etnias afganas en Alemania donde firmarían el Acuerdo de Bonn. En el mismo se establecían las pautas a seguir a fin de establecer un nuevo gobierno democrático que logre legitimidad y legalidad en todo el territorio afgano. El segundo paso fue la extensión de una operación de mantenimiento de la paz: la UNAMA a partir de diciembre de 2001. La misma trabajaría en conjunto con la Operación Libertad Duradera y con la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) a fin de restablecer la seguridad interna de Afganistán.

Sin embargo la ISAF no era una fuerza de Naciones Unidas sino de la OTAN, por lo que en 2003 toma el mando de la misma convirtiéndose esta en la primera misión de la Alianza “fuera de su área de cobertura”.

Es por esto que la siguiente tesina se propone analizar: el contexto internacional que derivó en la intervención de los Estados Unidos en Afganistán en agosto de 2001, de las Naciones Unidas través del despliegue de la UNAMA en marzo de 2002 y, por último, a partir de agosto de 2003 momento en que la OTAN toma el mando de la ISAF; la situación en aquél al momento de ser intervenido; las distintas etapas de la ISAF desde la I hasta la VIII; y por último analizar si el trabajo conjunto de ambas organizaciones internacionales logró avances en materia de seguridad interna en Afganistán entre diciembre de 2001 y enero de 2006.

Así mismo, dos preguntas claves intentaran ser respondidas en la conclusión del trabajo: por un lado, *¿La intervención conjunta de estas dos organizaciones dentro de Afganistán, logró el restablecimiento de la seguridad interna?*, por otro lado, *¿Cuáles fueron los avances mas significativos alcanzados desde que la OTAN tomo el mando de la ISAF?*.

El capítulo primero desarrolla la evolución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte desde los orígenes del pacto hasta su transformación luego de la caída del Muro de Berlín.

El capítulo segundo abordará la Organización de las Naciones Unidas, específicamente la labor del Consejo de Seguridad en la aplicación del capítulo VII de la Carta. Así mismo se

hace referencia sobre la responsabilidad de un Estado frente a un hecho ilícito internacional.

El capítulo tercero nos lleva a través de un recorrido histórico por Afganistán desde sus grupos hasta la formación y, posterior, gobierno de los Talibán.

En el capítulo cuarto se desarrolla la primera parte de la intervención de Naciones Unidas en Afganistán, a través de UNAMA y de la ISAF, hasta la entrega del mando de esta última a la OTAN.

El último capítulo analizará las distintas etapas de la ISAF desde que Bruselas asumió el comando, hasta la Conferencia de Londres sobre Afganistán de 2006.



Capítulo Primero

Contenidos:

1. Contexto histórico
2. Orígenes del Pacto
3. El Acta de Asistencia de Defensa Mutua
4. Estructura de la OTAN: órganos y funciones
5. Transformación de la Alianza luego de la caída del muro de Berlín:
nuevos miembros, nuevos objetivos.

Contexto histórico

“¡El Führer ha muerto!”, proclamó unos de sus generales al resto de los refugiados en el bunker que había sido construido debajo de la Cancillería alemana situada en el corazón de Berlín a principios de 1945. Efectivamente, el 30 de abril de este mismo año Adolf Hitler, Canciller de Alemania, habiendo perdido el control del curso de la guerra optó por suicidarse. La Segunda Guerra Mundial, desatada en 1937 pero comenzada formalmente en 1939 cuando el Ejército Nazi decide invadir Polonia, había concluido su ciclo.

El régimen nazi y sus aliados se habían convertido en la principal amenaza y por ende, eran los enemigos a derrotar. Esto llevó a la conformación de numerosas alianzas: la más conocida quizá fue la que nucleó a Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1941, luego que el Ejército alemán invadiera esta última, al mismo tiempo que le declaraba la guerra a los Estados Unidos y convertía el conflicto europeo en mundial. Otros países se unirían luego a ellos, para determinar cual sería el plan de acción a fin de derrotar y, de ser posible también, impedir el resurgimiento del régimen nazi.¹

Mas allá de tener un objetivo en común, las discrepancias entre los tres fueron incesantes. Por un lado, Stalin le insistía al oeste cargas mayores de armamentos mientras que remarcaba la necesidad de abrir un frente de fuerzas estadounidenses e inglesas en Francia. Gran Bretaña estaba en contra de esta última idea por miedo a la cantidad de bajas que podrían llegar a darse. Aunque si estaban de acuerdo en el despliegue de tropas de ambos países en la zona de los Balcanes y en Europa del Este. El objetivo primario era impedir a futuro que Stalin pudiera tomar control de estas zonas una vez finalizado el conflicto internacional.

Entre estas discusiones había una realidad y un enemigo que seguía fuerte y debía ser aniquilado; para ello la alianza entre los 3 debía estar consolidada. Finalmente pudieron conseguirlo: Alemania perdía el Sexto Ejército en una fuerte batalla en Stalingrado al

¹ Aquél “matrimonio por conveniencia” entre las 3 potencias, era algo poco pensado para la época ya que las relaciones entre ellos tendían a ser algo ásperas. Poco tiempo después de la Revolución rusa (1917) el entonces Ministro del Gobierno Británico Winston Churchill remarcó su deseo de “estrangular al infante bolchevismo en su cuna.” RUPP, R. E “NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 40.

A pesar de esto, al enterarse de la invasión, el ya Premier fue el primero en proponerle a Stalin, entonces Secretario General del Comité Central del Partido Comunista y máxima autoridad rusa, la formación de una alianza.

mismo tiempo que el Ejército de la URSS avanzaba sobre Polonia replegando aun más al resto del Ejército Nazi.

Con Hitler desaparecido, y el nazismo prácticamente destruido, los tres líderes ya estaban conversando sobre el futuro del mundo.

El Primer Ministro británico “deseaba reconstruir el tradicional equilibrio de poder en Europa”² y formarse junto a Alemania, Francia y los Estados Unidos como contrapeso de la Unión Soviética.

Stalin, por su parte, “se esforzó por capitalizar la victoria de su país extendiendo la influencia rusa por Europa oriental”³, al mismo tiempo que intentó crear en los país bajo la ocupación del Ejército Rojo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, una suerte de escudo contra futuros ataques alemanes.

El presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt propuso su visión de “los cuatro policías” en referencia a Inglaterra, la URSS, los Estados Unidos y China en donde todos “actuarían como una junta de directores mundial, imponiendo la paz contra cualquier potencial malhechor que, en su opinión, probablemente sería Alemania.”⁴

A principios de 1946, la ocupación soviética de Europa del Este era una realidad: las tácticas y maniobras de control propuestas y puestas a prueba desde Moscú incluían el manejo de las elecciones, el encarcelamiento, la tortura y posterior asesinato de “ la oposición”. Estos hechos despertaron una gran preocupación en la Europa libre del comunismo así como también en Estados Unidos .

“Sobre los intentos de presionar y socavar a los gobiernos de Irán, Grecia y Turquía, las iniciativas de Moscú sobre Europa fueron conocidas con preocupación en el Oeste. Las ambiciones geopolíticas soviéticas coincidían con las incendiarias declaraciones públicas de Stalin.”⁵ Un ejemplo de ello fue el discurso que proclamó un mes antes del de Churchill sobre la “cortina de hierro”, en el que comparó a los sistemas políticos y económicos de la Alemania Nazi con el del resto de los países del oeste durante los '30 y los '40 y dejó entrever, además, una futura guerra con el bloque occidental como consecuencia de la naturaleza misma del capitalismo.

² KISSINGER, H., “La Diplomacia”. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Pág. 380.

³ Ibidem

⁴ Ibidem

⁵ RUPP, R.E. “NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 41.

Stalin se sentía amenazado por aquel bloque ya desde la guerra donde presentía los fuertes lazos que se iban creando entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Sumado esto al miedo ya conocido de Churchill, Roosevelt y luego, Truman sobre el creciente poder de la URSS. Al mismo tiempo, Washington ya había conformado una agenda con políticas para Europa que serían interpretadas por Moscú como amenazas directas sobre ellos. En palabras de Melvyn Leffler: “el objetivo de estas bases defensivas era permitir a los Estados Unidos poseer el control total del Atlántico y del Pacífico y alejar a los poderes hostiles del territorio norteamericano”⁶. Una de estas bases fue Japón. Los ataques contra Hiroshima y Nagasaki trajeron consigo tres cambios: el comienzo de la Guerra Fría, según muchos historiadores, segundo terminaron con la guerra en el Pacífico y tercero, le impidieron a la URSS la posterior invasión de aquel territorio.

Para 1947 el bloque occidental estaba convencido de que la única salida para salvar a Europa del Este de la ocupación soviética era aumentar la presencia militar en aquella zona: además del personal militar de Estados Unidos (que había descendido de 12 millones a casi 1.5 millones desde el '45), tropas francesas, holandesas e inglesas fueron extendidas por toda Europa. Pero existían dos graves problemas: ninguna de ellas respondía a un solo comando superior, así como tampoco se encontraban en condiciones de tomar medidas para detener cualquier avance soviético hacia el oeste, en caso de que ello llegase a suceder.

Orígenes del Pacto

⁶ LEFFLER, M. “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948”. American Historical Review, New York, 1984. Pág. 43

El final del aislacionismo norteamericano luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial marcó su reconocimiento como potencia mundial.

Al mismo tiempo lanzaba su sexta estrategia de seguridad conocida como estrategia de la contención⁷. La misma consistió en frenar o disuadir a los países comunistas del control sobre Europa y Asia en particular, toda vez que procuraba expandir y fortalecer la unión entre los países democráticos; dándole, por último, legitimidad para ayudar económicamente a Europa occidental bajo el Plan Marshall.

El ingreso a Naciones Unidas, con sede en la ciudad de Nueva York, era una prueba evidente del deseo norteamericano de no volver a cometer los mismo errores como lo hicieron con la Liga de las Naciones. Y por otro parte, Europa estaba demasiado débil como para enfrentarse sola a la amenaza comunista por lo que necesitaba de los recursos y la determinación de los Estados Unidos para frenarla.

“Incluso la aceptación de la ONU estaba acompañada frecuentemente por la expectativa de que ella serviría como sucedáneo de la política extranjera norteamericana, como una forma de mantener el mundo exterior alejado de los problemas internos”.⁸

Las propuestas para llevar a la nueva potencia a formar una alianza con Europa occidental, como único medio para afirmar la seguridad y la paz del continente contra el nuevo enemigo, tuvieron sus orígenes en Inglaterra y en Francia a principios del '48, siendo sus máximos exponentes los Ministros de Relaciones Exteriores Ernest Bevin y Georges Bidault respectivamente.

Fue el mismo Bevin en febrero de ese año quién en un discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes propuso la unión de los estados europeos (Tratado de Colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva), lo cual derivó en la firma del Pacto de Bruselas (el 17 de marzo de 1948) entre el bloque del BENELUX – una unión aduanera formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo-, Francia y Gran Bretaña. Se trataba de un tratado con vigencia por 50 años que acentuaba los principios de autoayuda y cooperación, al mismo tiempo que marcaba a Alemania como el enemigo principal.

Cuatro conflictos fueron claves entre febrero y junio de este año: el golpe de estado en Praga, dejando a Checoslovaquia bajo dominio soviético; las amenazas a Noruega desde

⁷ El subrayado es nuestro.

⁸ En KAPLAN, L. “The long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, Westport, Connecticut. 1999. Pág. 2

Moscú para que formara un tratado bilateral de seguridad y, de esta forma, asegurar a este país como un miembro más bajo su dominio en Europa; las elecciones en Italia que resultarían en la victoria del partido comunista; y, por último, la decisión del gobierno soviético de impedir el paso del oeste a Berlín

Durante este tiempo se llevaron a cabo diferentes reuniones secretas en Washington entre los representantes ingleses y canadienses, organizadas por el Secretario de Estado norteamericano George C. Marshall y en Secretario Adjunto de Estado Robert A. Lovett, que tenían como objetivo preparar una conferencia que incluyera a la Unión Europea en un arreglo de defensa colectiva para la protección de la zona del Atlántico Norte.

La resistencia a la idea de la formación de una alianza militar con Europa occidental dentro de Estados Unidos, provenía de 4 fuentes de pensamiento: aquellos quienes aferrados a las costumbres aislacionistas del país, que si bien eran pocos en ese momento, estaban convencidos de que la libertad de su país estaba siendo comprometida y que los europeos aprovechaban su situación de posguerra para quitarle los recursos.

En segundo lugar encontramos al diplomático y consejero gubernamental George F. Kennan, y el Senador por el estado de Ohio, Robert Taft quienes se oponían a la creación de una alianza con los estados del Atlántico Norte.

Kennan es conocido por favorecer una estrategia de contención de la URSS creando centros de poder independientes incluidos los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Cada uno de estos estados y otros, siendo dueños de sus economías en crecimiento y de los recursos militares independientes, poseerán la fuerza adecuada para contener a los Soviéticos y mantener un balance multipolar de poder.⁹

El Senador Taft, por su parte, compartía algunos de los postulados de Kennan en particular el hecho de formar una alianza no era aconsejable para los Estados Unidos, y agregaba que preferiría la aplicación de un sistema parecido al de la Doctrina Monroe (elaborada en 1823 por John Q. Adams y James Monroe la cual ponía énfasis en “América para los americanos”)

La tercera corriente incluía aquellos que hacían hincapié en el costo que implicaría establecer una alianza militar en una época en donde el presupuesto de defensa era bajo. Los Jefes de Estado Mayor – Joint Chiefs of Staff- estaba convencido que si se unían los

⁹ RUPP, R.E. “NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 46

recursos propios con los de Europa, les sería imposible luego, a los Estados Unidos, hacer frente a cualquier amenaza soviética.

Por último se encontraban aquellos que habían recibido cálidamente a la ONU pero que sin embargo, se esforzaban más que otros por disuadir al gobierno de Truman de firmar cualquier tipo de tratado con Europa, sosteniendo que una alianza del tipo que se buscaba crear sería como volver a la época de la Liga de las Naciones y lo que su fracaso llevó posteriormente. Uno de sus exponentes fue el Senador Arthur H. Vandenberg (Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos), quién tenía sus dudas en cuanto a los avances de las negociaciones entre los europeos hacia la integración antes de recibir la ayuda de los Estados Unidos, más no sobre la amenaza de la Unión Soviética.

Él mismo sería quién, a través de la Resolución Vandenberg, facilitaría casualmente el establecimiento de la OTAN “declarando el intento del Senado de buscar el desarrollo progresivo regional y otros arreglos de defensa colectivos e individuales”.¹⁰

Queda por demás decir que los militares fueron los únicos que, eventualmente, mostraron mayor entusiasmo frente algunos de los postulados para crear una alianza militar con Europa.

Un problema más por añadir: el poder de veto de la URSS dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas “frustraría las esperanzas de crear un sistema de seguridad colectiva genuina para el mundo y coincidían –los internacionalistas- con la administración en la necesidad de la reconstrucción económica y en la unificación política de Europa.”¹¹

Es por ello que muchas de las reuniones previas al anuncio de la formación de la Alianza fueron secretas. No podían correr el riesgo que Moscú, al enterarse sobre la formación de aquella, intentara un ataque sobre Europa o los Estados Unidos.

“Hasta el momento en que un Acuerdo de Defensa del Atlántico Norte pueda ser ensamblado la posición norteamericana aparenta ser unilateral en sus relaciones con sus aliados europeos”.¹² Al principio los americanos creían que una rápida unión con los europeos para solucionar, en primera instancia los problemas económico y militares, podría dañar la relación entre todos ellos. Para que esto no suceda, concluyeron en que era

¹⁰ Ibidem

¹¹ KAPLAN, L. “The long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, Westport, Connecticut. 1999.

¹² KAPLAN, L. “The long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, Westport, Connecticut. 1999. Pág. 9

necesario lograr la mayoría en el Congreso con el objetivo de que se aceptara un Acta de Asistencia Extranjera.

Otro ejemplo en esta actitud norteamericana provino desde el Ejército. La agenda de los Jefes de Estado Mayor giraba exclusivamente en torno a las dudas que les generaba esta idea de la formación de una organización, así como también en cuanto a la asistencia militar: “asistencia militar sonaba como un permiso para Europa de incursionar en los suministros severamente forzados”¹³ y, particularmente sobre la debilidad generalizada de las fuerzas armadas europeas.

A esta altura era inminente la necesidad de trabajar sobre algún tipo de arreglo que determinara cual sería la acción militar de los Estados Unidos en caso de un ataque perpetuado por la Unión Soviética hacia Europa o en cualquier otro país libre del comunismo.

El 23 de abril el Congreso envió invitaciones a los países del Atlántico Norte incluidos: Italia, Canadá, Portugal, Irlanda, la Unión Europea y la región de Escandinavia para discutir los temas sobre defensa colectiva y auto ayuda.

Al mismo tiempo en que se debatía sobre la necesidad de buscar un nuevo presidente – republicano- quién sería un determinante clave para lograr cualquier tipo de consenso con Europa. Lo último que quedaría por solucionar era enlazar el concepto de “alianza atlántica” en el contexto de la Carta de las Naciones Unidas (ver artículos 51 y 53 de la Carta –Cáp. 2-.)

En su visita a principios de ese mes, el Premier Belga Paul- Henri Spaak expresó que: “una guerra no era inminente, que los 5 poderes no están amenazados directamente por lo rusos y que un tratado entre los Estados Unidos y la Unión Europea podría alentar a los soviéticos a realizar ataques contra aquellas naciones omitidas de la Alianza”.¹⁴

Al regresar a Bruselas, el Premier le comunicó al embajador británico, Sir George Rendel, que los estadounidenses estaban en condiciones para comprometerse a largo plazo con ellos, resguardando al Tratado de Bruselas con la “promesa de asistencia militar”.

Y Spaak tenía pruebas para demostrar ello: las ideas del Director de la Oficina de Asuntos Europeos, John D. Hickerson y del Director para Asuntos de Europa Occidental en el

¹³ Ibidem

¹⁴ Consejo de Guerra de Mins, 23 de febrero de 1949. OSD Historian files. Pág. 11

Senado, Theodore C. Achilles, junto a la Resolución Vandenberg acabaron con el debate sobre el unilateralismo norteamericano, abriendo camino a nuevas relaciones multilaterales. “Transfiriendo crédito y responsabilidad por iniciar la ayuda a Europa así como también un pacto de seguridad entre el periodo del 11 de abril al 11 de junio, Truman y Lovett permitieron a los líderes republicanos en el Senado creer que el cambio de política internacional había sido clave”.¹⁵

Por otra parte los JEM -Jefes de Estado Mayor- y el Departamento de Estado Norteamericano habían llegado a la conclusión que la ayuda económica y militar entre todos los aliados optimizaría la situación europea. Dos reuniones simultáneas se llevaron a cabo: una en Londres donde se discutía temas propiamente militares del Pacto de Bruselas, y otra en Washington donde se hablaba sobre la asistencia militar a la Unión Europea y sus relaciones con otros países incluidos los Estados Unidos.

Cabe mencionar que en julio de este mismo año, los JEM había lanzado el plan “Halfmoon” presentando un escenario nada favorable para Europa: aseguraban que frente a su situación actual, era cuestión de semanas antes que todo el continente cayera bajo domino soviético; mientras que al gobierno norteamericano no le quedaría otra salida que o evacuar el país o responder aquella invasión utilizando armas nucleares.

Sin embargo, 15 años más tarde se comprobaría mediante un estudio realizado por la OTAN, que en esa época no había indicios de que Stalin tuviera planeado algún tipo de ataque o invasión contra Europa o mismo los Estados Unidos.

La amenaza durante toda la Guerra Fría fue una cuestión de percepción sobre realidad: la sensación de miedo infundada sobre el bloque capitalista, más precisamente dentro de los Estados Unidos, había sido exagerada.

Debido a la falta de información de los Jefes de Personal sobre el número exacto de tropas de los países de la Unión Europea, a fines del '48, no se pudo presentar en el Congreso un plan de defensa para Europa como tenía planeado hacer Washington. La Unión Europea no tuvo otra alternativa que aceptar la solución propuesta por un Comité Militar el cual proveería de representantes norteamericanos con un perfil para la defensa de Europa en el río Rhin para medidas de 1949.

¹⁵ KAPLAN, L. “The long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, Westport, Connecticut. 1999. Pág. 12.

Un nuevo problema se añadía: los países firmantes del Tratado de Bruselas buscaban la manera de anexar de acuerdo a lo estipulado en él, a los Estados Unidos como miembro extra continental, logrando, así mismo, la aceptación del gobierno norteamericano de mantener los términos sobre asistencia y cooperación militar propuestos por ellos anteriormente. “La vista oficial de América difería de la Unión Europea.”¹⁶

Una de las mayores exigencia de los Estados Unidos hacia la Unión Europea era con respecto a algunos miembros que consideraban indispensable para salvaguardar la seguridad del continente a través de la nueva alianza: Noruega, Dinamarca (por Groenlandia), Portugal (por la región de las Azores), Islandia e Irlanda. Los europeos estaban convencidos de que esto podría resquebrajar las relaciones existentes entre ellos, al mismo tiempo que afirmaban que ninguno de estos países estaba en condiciones de contribuir con la defensa del continente.

Washington, por su parte, sostenía que esos países eran mucho más importantes que algunos otros en Europa Occidental para la defensa de América del Norte (incluyendo a Canadá). Tanto se insistió sobre este tema que finalmente, en noviembre la Unión Europea en un comunicado dirigido al gobierno norteamericano recomendaba la inclusión a la nueva Alianza de Dinamarca, Islandia, Noruega, Portugal y posiblemente Suecia (que finalmente no recibió ninguna invitación).

La pregunta clave seguía girando en torno al presente y futuro de Europa: “Si los europeos podían asegurarse que el poder norteamericano fuera indisolublemente provechoso para su defensa, otras preocupaciones podrían disminuir su significado y urgencia”.¹⁷

Restaba determinar, ahora, el cuándo y cómo los Estados Unidos asistirían a un aliado en caso de ser atacado. Este debate fue rápidamente respondido por los europeos haciendo hincapié en el artículo 4 del Tratado de Bruselas: “(...) los aliados proporcionarán al país o grupo atacado toda la ayuda militar y de cualquier tipo y asistencia en su poder”.

El Departamento de Estado sostuvo: “los Estados Unidos no participará constitucionalmente de ningún tratado el cual sostenga que nuestro país entrará

¹⁶ Op. Cit. Pág. 14

¹⁷ Op. Cit Pág. 16.

automáticamente en guerra como resultado de un evento ocurrido fuera de sus fronteras, o como resultado del voto de otro país sin nuestro consentimiento.”¹⁸

En Washington creían que la mejor solución para esta cuestión era tomar del recientemente firmado Tratado de Río –que dio nacimiento al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o TIAR en 1947 con el objetivo de mantener la Paz y Seguridad del continente americano- las consideraciones en caso de ataque previstas en el artículo 3.1:

Las Altas Partes Contratantes convienen que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas;

y remarcando en el 3.2: “a solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del órgano de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente (...)”.¹⁹

Los europeos no estaban muy conformes con la propuesta de Estados Unidos debido a la “vaguedad” sobre el tipo ayuda a proporcionar. Necesitaban estar seguros que la respuesta a cualquier ataque sea, en efecto considerado como un ataque contra todos los miembros incluidos los norteamericanos.

Luego de varias discusiones, lograron llegar un acuerdo al tomar partes del Pacto de Bruselas, como así también del Tratado de Río que no entrara en conflicto con cuestiones constitucionales. “El documento marcaba la preferencia norteamericana por un lenguaje cercano al del Tratado de Río así como también las variaciones europeas del Tratado de Bruselas, proponiendo luego un compromiso que vincule la respuesta individual de cada nación con cuestiones constitucionales”.²⁰

El texto final adoptado para el artículo cinco fue:

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o

¹⁸ Memo, Kennan for Acting Sec/State, 1 Jun 1949, 840.20/6-149, FRUS, 1949, 4, 301; en KAPLAN, L. “The long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, Westport, Connecticut. 1999. Pág. 16.

¹⁹ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Río de Janeiro 1947. El subrayado es nuestro.

²⁰ Op. Cit. Pág. 17

colectiva reconocido por el artículo 51²¹ de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.²²

A principios de 1949 el Tratado del Atlántico Norte ya estaba tomando forma y el objetivo principal, la alianza con los Estados Unidos y la ayuda militar eran un hecho; la Unión Europea en si estaba en total funcionamiento.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos trabajaría ahora para ayudar a los nuevos órganos de la unión para asumir la responsabilidad del manejo del programa de asistencia militar especialmente en el plano económico. Frente al temor por el impacto del aumento de la producción militar sobre las aun frágiles economías europeas, los JEM diseñaron un plan en el cual destinaba 1 billón de dólares en armas pequeñas, artillería y provisiones en comunicaciones para mantener el equivalente a 9 divisiones militares.

El 4 de abril de ese mismo año firman en Washington el Tratado creador de la OTAN los siguientes países: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Inglaterra, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal. “Un gran programa de asistencia militar había sido lanzado, sin importar cuantas trabas el Congreso de los Estados Unidos haya puesto en su camino. Y a pesar de las sospechas de los americanos sobre las intenciones de la Unión Europea, su experiencia le proporcionó un marco para el crecimiento de la organización”.²³

Cabe mencionar, en palabras de Martín Asaceli Margas que “la creación de la OTAN no se inscribe en el proceso de la unidad europea, sino en el marco de la confrontación Este-

²¹ “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. (...)”. Capítulo VII Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Carta de Naciones Unidas. El subrayado es nuestro.

²² Artículo 5, Tratado del Atlántico Norte. El subrayado es nuestro.

²³ Op. Cit. Pág. 20.

Oeste como mecanismo efectivo de defensa del sistema occidental basado en la libertad y en la democracia”.²⁴

Estructura de la OTAN: órganos y funciones

El texto adoptado por los firmantes del tratado estableció en el artículo 9 la creación de un aparato institucional:

Las partes establecen, por la presente disposición, un Consejo en el que cada una de ellas estará representada para examinar las cuestiones relativas a la aplicación de este Tratado. El Consejo estará organizado de manera que pueda reunirse rápidamente en cualquier momento. El Consejo establecerá cuántos órganos subsidiarios puedan ser necesarios y en particular establecerá inmediatamente un Comité de Defensa que propondrá las medidas apropiadas para la puesta en práctica de los artículos 3 y 5.²⁵

²⁴ ASACELI MARGAS, M. “Instituciones y Derecho de la UE”. McGraw Hill, 1999 Pág. 9.

²⁵ Artículo 9, Tratado del Atlántico Norte.

Gracias a la facultad otorgada al mismo de crear órganos subsidiarios, con el paso del tiempo y a lo largo de sucesivas reuniones y acuerdos entre los miembros, la Alianza consolidó un sólido orden institucional.

Con el objeto de facilitar el proceso de consultas, cada miembro de la organización se encuentra representado por una delegación permanente establecida en la ciudad de Bruselas – sede de la OTAN-, la cuál a su vez está formada por: un representante permanente encargado de las cuestiones políticas y un representante militar²⁶. Podemos distinguir por lo tanto, dentro de la organización 2 estructuras separadas:

Estructura civil: el órgano supremo y permanente de esta (así como también de la OTAN) es el Consejo del Atlántico Norte. Es el foro político o sede de consulta de la organización en donde se reúnen todos los representantes de los países miembros para debatir o analizar cuestiones pertinentes a su fuero; puede juntarse a nivel de Representantes Permanentes – una vez por semana-, a nivel de Ministros de Defensa o de Relaciones Exteriores – dos veces al año-, o a nivel de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno – en ocasiones particulares-. Al no existir el sistema de voto o mayoría, las decisiones tomadas dentro del Consejo son en base al consenso o unanimidad de los miembros.

Para que las discusiones, los análisis y/o debates puedan desarrollarse de manera ordenada, en otras palabras, facilitar el proceso de consulta, el Consejo está presidido por el Secretario General, funcionario de mayor importancia dentro de la Alianza. “Su presidencia, que inicialmente se turnaba entre los Ministros en él participantes, pasaría a corresponder a partir de 1957, en el doble nivel ministerial y de representantes permanentes, al Secretario General, cargo creado en 1952 y colocado al frente de un importante aparato administrativo civil, la Secretaría”.²⁷

El hecho de que esta organización haya decidido en su momento extender sus propósitos fuera del área militar estipula, en palabras del autor Velazco, “la institución de un sistema

²⁶ El subrayado es nuestro.

²⁷ Cabe destacar que el primero en ocupar este puesto fue Lord Hastings Lionel Ismay. DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. XXIV “B. Organizaciones de cooperación preferentemente militar” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 503.

En caso de ausencia del Secretario General, la Asamblea será presidida por el Diputado General. El embajador con más años de servicio asume el cargo de Decano del Consejo. Éste último actuará como Presidente de la Asamblea al momento de tratar la elección de un nuevo Secretario General.

Preside, a su vez, el Comité de Planes de Defensa, el cual se ocupa sobre las cuestiones relacionadas con políticas militares de la Alianza así como también, sobre aquellos contenidos afines a la organización de defensa colectiva, y el Grupo de Planificación Nuclear.

de arreglo pacífico de controversias entre los miembros y el fortalecimiento del sistema de consultas políticas, y por otra parte, la consolidación de la estructura civil de la OTAN con la creación de diversos Comités”.²⁸

En referencia a este último punto sobre la creación de diversos comités, lo más destacados son: el Comité Político, el Comité de Infraestructuras, el Comité Económico, el Comité de Presupuestos, el Comité de Información y Relaciones Culturales, entre otros. Todos los países miembros cuenta con un representante dentro de cada uno.

El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) fue creado dentro del mismo marco que el resto de los comités en 1991 y tenía como objetivo ayudar a los países de Europa del Este a reestructurar sus fuerzas armadas. Tres años más tarde se crea la Asociación para la Paz que “supera y profundiza el diálogo y la cooperación iniciada por la CCAN al pasar de actividades de ámbito general a programas de cooperación individualizada entre la OTAN y cada uno de sus socios”.²⁹ Finalmente en el mes de mayo de 1997, la CCAN es reemplazada por un Consejo de Asociación Euroatlántico que tiene como objetivo disponer las actividades de cooperación militares y políticas de la Alianza. Se trata de un foro multilateral de consultas integrada por 51 miembros a saber: los 26 estados miembros de la OTAN, 24 participantes de la Asociación para la Paz y Tayikistán.

Estructura militar: el órgano supremo de esta es el Comité Militar –aunque depende de la autoridad del Consejo del Atlántico Norte- compuesto por los Jefes de Estado Mayor de cada país miembro, con la excepción de Islandia que al no tener Fuerzas Armadas, es representada por un civil.

Desde la década del '60 se encuentra asistido por un Estado Mayor de Planificación Internacional.

A finales del '97, el Comité Militar propone la reestructuración del Mando militar a los Ministros de Defensa que se encontraban en ese momento reunidos en el Consejo del Atlántico Norte. Inmediatamente fue aceptada dicha estructuración. De allí quedaron establecidos los dos Comandantes Estratégicos de la Alianza: el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) con sede en Mons, Bélgica y que tiene como objetivo dirigir al Mando Aliado de Operaciones (con sede en SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe, en las afueras de Mons), el cual comprende a todas las fuerzas armadas

²⁸ Ibidem

²⁹ Ibidem

provistas por los países miembros a las OTAN; y regenta todas las operaciones de la Alianza sin importar donde se originen.³⁰

Por otro lado, está el Comandante Supremo Aliado de Transformación (SACT), con base en Norfolk, Virginia, Estados Unidos; es responsabilidad de este estimular y examinar la transformación de las fuerzas de la Alianza así como también de las capacidades de la misma.³¹

La transformación de la Alianza luego de la caída del Muro de Berlín: nuevos miembros, nuevos objetivos

Cuarenta y cinco años pasarían hasta que la Unión Soviética se derrumbara y junto a ella el Pacto de Varsovia, la República Democrática de Alemania y Yugoslavia.

Cuando Mijail Gorbachov se hace cargo del poder de la URSS en 1985, introdujo la necesidad de un cambio bajo las políticas de la “Perestroika” y “Glasnost”, es decir, reestructuración económica y política y la liberalización de la información; por otra parte, había que buscar el equilibrio entre el Este y el Oeste.

³⁰ Posee dos mandos regionales a saber:

Norte: ubicado en Brunssum, Países Bajos, del cual dependen otros mandos como son el Mando del Componente Aéreo Norte en Ramstein, Alemania, el Mando del Componente Naval Norte en Northwood, Inglaterra, y tres mandos subregionales conjuntos: Heidelberg, Alemania; Karup, Dinamarca y Stavanger, Noruega .

Sur: ubicado en Nápoles, Italia, del cual dependen otros mandos como dos Mandos de Componentes Aéreo y Naval en Nápoles y cuatro Mandos Subregionales Conjuntos en Larissa, Grecia; Izmir, Turquía; Madrid, España y Verona, Italia.

³¹ Este comprende tres mandatos regionales a saber:

Oeste: Norfolk, Virginia Estados Unidos (dónde también se encuentran los Cuarteles Generales Strikflant y Subaqlant)

Este: Northwood, Inglaterra

Sureste: Lisboa, Portugal

Cabe mencionar por último, cuatro centros de operaciones aliadas estáticas aéreas en Uedem, Alemania; Finderup, Dinamarca; Poggio Renatico, Italia y Larissa, Grecia.

Fuente: http://www.nato.int/issues/military_structure/command/index-e.html - recuperado el 13/04/09.

A pesar de los esfuerzos del mandatario, cuatro años más tarde el bloque comunista dejaría de existir. “Lo que condujo a la Unión Soviética con creciente velocidad hacia el abismo fue la combinación de glasnost, que significaba la desintegración de la autoridad, con una perestroika que conllevó la destrucción de los viejos mecanismos que hacían funcionar la economía, sin proporcionar ninguna alternativa, y provocó, en consecuencia, el creciente deterioro del nivel de vida de los ciudadanos. El país se movió hacia una política electoral pluralista en el mismo instante en que se hundía en la anarquía económica”.³²

A partir de estos hechos, muchos autores y escritores e incluso políticos de la época, comenzaron a cuestionar el papel de la OTAN en un mundo post- guerra fría y hasta llegaron a la conclusión que si la amenaza principal del bloque capitalista había desaparecido, y siendo la razón de ser de la Alianza proteger a sus miembros en caso de ataque, entonces qué motivo había para que siguiera en vigencia.

Hoy, veinte años después, la OTAN sigue no sólo en pie, sino que además durante todo este tiempo se ha reformado, a aceptado nuevas misiones (incluso fuera del área determinada en el Tratado conocidas como “operaciones no-artículo 5”), a incluido nuevos miembros y por primera vez, desde su creación, ha invocado el artículo 5 tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Cabe destacar que las intervenciones armadas no se hicieron durante la Guerra Fría sino en el periodo posterior a ella.

¿Cómo se explica, entonces, porqué la Alianza sigue en vigencia?. El reconocido autor en relaciones internacionales Robert O. Keohane afirmaba que tanto la OTAN como la Unión Europea fueron importantes fuentes de estabilidad durante la Guerra Fría ya que “ la naturaleza y fuerza de las instituciones internacionales son determinantes importantes de expectativas y, por ello de comportamiento del Estado. Cuando los Estados siguen regularmente las reglas y los estandartes de las instituciones internacionales dan señal de su voluntad de seguir manteniendo lazos de cooperación y, así mostrar expectativas de estabilidad”.³³

El concepto de estabilidad fue clave para muchos de los defensores del rol de la OTAN durante la década de los noventa. Sostenían que la Alianza era un ejemplo de integración y cooperación entre países con los mismo valores democráticos. Tal fue el caso del ex

³² HOBBSAWN, E. “Historia del siglo XX”. Crítica, Barcelona, 1995 Pág. 479

³³ KEOHANE, R. O. “La nueva forma de la política mundial ”. Foreign Affairs Agenda, Nueva York 1997. Pág. 10.

Presidente de la ex Checoslovaquia Václav Havel, quién sostuvo: “debe urgentemente recordarse a ella mismo –en referencia a la Alianza- que es el primer y más importante instrumento de democracia que aboga la asistencia mutua y crea valores políticos y espirituales. Debe verse a ella no como un pacto de naciones en contra de un más o menos obvio enemigo sino como un garante de la civilización Euro-Americana”.³⁴

Las partes firmantes del Tratado afirman ya en el preámbulo que: “decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de los pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley”, por lo que, y frente al nuevo escenario internacional, su continuidad era tan relevante como lo fue durante la Guerra Fría.

A finales del los ochenta el Presidente de los Estados Unidos George H. W. Bush en un discurso pronunciado en Alemania, sostuvo que la OTAN debía encontrar una nueva misión y que, ella debía incluir la idea de crear una Europa libre y entera – Europe whole and free-.³⁵

La Declaración de Londres de julio de 1990 en el seno de la Cumbre de Londres –London Summit- marcaba la necesidad de la transformación de la Alianza para adecuarse al nuevo orden mundial: “la seguridad y estabilidad no recaen solamente en la dimensión militar, intentaremos aumentar el componente político de la Alianza previsto en el artículo 2³⁶ del Tratado de Washington”.³⁷

La administración de Bush estaba convencida en mantener a la OTAN en funcionamiento como medio para seguir involucrados con los europeos. Esta idea, sin embargo, no fue compartida por sus aliados. Francia, Rusia e incluso la Checoslovaquia de Havel tenían otros planes que involucraban a la OSCE –Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea-.

³⁴ MOORE, R. “NATO’s new mission. Projecting stability in a Post- Cold war world”. Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2007. Pág.12.

³⁵ Discurso del Presidente George H. W. Bush en Maguncia, Alemania el 31 de mayo de 1989: <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm> recuperado el 24 de abril de 2009

³⁶ “Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes”. Artículo 2, Tratado del Atlántico Norte.

³⁷ Declaración de Londres: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm> recuperado el 24 de abril de 2009.

Si bien esta última estaba mejor constituida que la OTAN, uno de sus puntos más débiles estaba relacionado con el ámbito militar sobre lo cual, la Alianza se encontraba mejor preparada.

Bush contaba con el apoyo del entonces Secretario General Manfred Wörner, quién con total convicción estaba seguro que la Alianza encontraría entre sus nuevos objetivos el de ayudar a los países de Europa del Este en la reconstrucción de sus regímenes políticos democráticos: “ La Alianza ha hecho muchísimo para ayudar a Europa Occidental. Nadie, sin embargo, puede estar seguro sobre el futuro que le depara. Necesitamos seguir trabajando unidos, para extender la paz que hemos venido disfrutando durante las últimas cuatro décadas. Nuestra Alianza debe convertirse en un agente de cambio. Podría ayudar a construir las bases de un continente más sólido y unido, apoyando la seguridad y la estabilidad con la fuerza de nuestro destino en la democracia, los derechos por la individualidad y la resolución pacífica de controversias”.³⁸

En 1991 frente a los nuevos acontecimientos en el mundo – intento de golpe de estado Rusia y la separación de Yugoslavia- la OTAN lanza en Roma su nueva Estrategia de Seguridad, que incluía el diálogo y la cooperación y que, a su vez, fue diseñada para “mejorar la habilidad de la Alianza para responder a los nuevos retos del mundo de post guerra, incluyendo las derivadas de las rivalidades étnicas, disputas territoriales y otras dificultades políticas y económicas”.³⁹

El problema de la extensión de la Alianza comenzó a ser discutido en Washington y en Berlín. Sus exponentes fueron el Senador Richard Lugar y el Ministro de Defensa Volker Rühle; contaron con la ayuda de 3 analistas políticos Ronald D. Asmus, Richard L. Kigler y Stephen Larrabee; y este asunto siguió siendo tema de agenda durante la administración de Bill Clinton quién en su momento afirmó: “la OTAN puede hacer por Europa del Este lo que hizo por Europa occidental: prevenir el regreso de las rivalidades locales, fortalecer la democracia contra cualquier amenaza futura y crear las condiciones necesarias para la prosperidad del continente”.⁴⁰

Durante el periodo de guerra, a los 12 miembros originales se les sumaron: Grecia, Turquía en 1952, la República Federal de Alemania en 1955 y, por último España en 1982. La

³⁸ Declaración de Londres, julio 1990.

³⁹ MOORE, R. “NATO’s new mission. Projecting stability in a Post- Cold war world”. Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2007. Pág.19.

⁴⁰ Op. Cit. Pág. 25

aceptación de nuevos miembros durante los noventa no se hizo efectivo sino hasta 1999, cuando entraron los países del Grupo de Visegrád⁴¹: Hungría, Polonia y la República Checa, quienes venían manifestando su intención de ser miembros de la Alianza desde hacía un tiempo. Entrados en el nuevo siglo, se unieron: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania en marzo de 2004.

⁴¹ El grupo se formó a raíz del miedo que compartían los 3 Presidentes de que ante la desaparición de una alianza creada para mantener la seguridad de Europa, la región de Europa del Este se enfrentaría a situaciones de inestabilidad política y económica, como ya estaba sucediendo en Yugoslavia.



Capítulo Segundo

Contenido:

1. Antecedentes. Principios y Propósitos de Naciones Unidas
2. Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el rol del Consejo de Seguridad
3. Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión
4. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
5. La responsabilidad de los Estados frente a hechos ilícitos internacionales

Antecedentes. Principios y propósitos de Naciones Unidas.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte no fue la única organización que surgió como consecuencia de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Previa a ella, los países vencedores – de ambos bandos- crearon la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, de composición universal y de actividad o fines ampliados.

Su antecedente fue la Sociedad de Naciones establecida tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, de acuerdo con la primera parte del Tratado de Versalles de 1919. Sus objetivos se centraban en la solución pacífica de cualquier controversia a futuro para que ella no desembocara en un conflicto similar al anterior, así como también en la búsqueda de cooperación internacional.

Las Altas Partes Contratantes. A fin de promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacionales, por la aceptación de ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, por la prescripción de las relaciones francas, justas y honorables entre las naciones, por el firme establecimiento de las normas del derecho internacional como la regla de la conducta efectiva entre los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y un respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados en las relaciones recíprocas de los pueblos organizados, convienen en el presente Pacto de la Liga de las Naciones.¹

Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos no ratificó el Tratado (a pesar de haber sido el Presidente Wilson precursor del mismo) y, por otra parte, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue expulsada como consecuencia de agredir a Finlandia. Además Alemania dada su condición de vencida y obligada aceptar la carga de ser el Estado que dio origen a la Gran Guerra, no podía integrarla.

Ya ingresados en el década del cuarenta, podemos mencionar una serie de reuniones previas al establecimiento de la ONU: la del 12 de junio de 1941 donde catorce países firman la Declaración de los Aliados; la del 14 de agosto de 1941: refrendan, en “algún lugar del Atlántico”, una declaración conjunta conocida como Carta del Atlántico el Presidente Franklin D. Roosevelt y el Premier británico Winston Churchill. Esta reafirmaba los catorce puntos propuestos por Wilson en 1918; la Declaración de Moscú, en donde ya

¹ Preámbulo Pacto de la Sociedad de las Naciones.

se hablaba de la necesidad de crear una Organización Internacional capaz de mantener el orden y la paz en el mundo.

Entre el 21 de agosto y el 7 de octubre de 1944 se da a conocer el Proyecto de Dumbarton Oaks – cerca de Washington-. Primero se llevaron a cabo las negociaciones entre Estados Unidos, Inglaterra y la URSS, y luego los dos primeros y China. El resultado de estas negociaciones da origen a las bases de la ONU . Sin embargo hubo un tema en particular, del cual no pudo llegarse a un acuerdo: el problema del voto en el Consejo de Seguridad. También quedaría por tratar la cuestión de si las repúblicas que constituían la URSS serían miembros de pleno derecho de la organización.

Del 5 de febrero al 12 de febrero de 1945 se desarrolla la Conferencia de Yalta. Aquí ratificaron los principios de las Declaraciones de Washington y de Moscú, al mismo tiempo que se solucionaron los inconvenientes anteriormente mencionados.

Finalmente del 25 de abril al 16 de junio de 1945 se lleva a cabo la Conferencia de San Francisco o “Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional”. Ésta reunió a cuarenta y seis países que, posteriormente, firmaron el tratado constitutivo de la nueva organización conocido como Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco, y sumado a este el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Estas entraron en vigor el 24 de octubre de ese mismo año – estableciéndose aquél día como el Día de las Naciones Unidas en todo el mundo-.

Sin ser un Estado, ni un súper -Estado, la ONU es un sujeto de derecho internacional, investido por sus miembros de las competencias necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Por ello, es titular de derechos y obligaciones internacionales, puede hacer prevalecer los primeros por vía de reclamación internacional y posee, asimismo, personalidad para comparecer en juicio.²

Dentro del Capítulo I de la Carta quedaron establecidos los propósitos y principios en los artículos 1 y 2:

Propósitos o fines o razón de ser:

1. mantener la paz y la seguridad internacionales (“y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a las paz; y lograr por medios

² ROUSSEAU, C. “Derecho Internacional Público”. Ariel, Barcelona, 1966. Pág. 191.

pacíficos (...) el ajuste o arreglo de controversias³ o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de las paz;”⁴

2. desarrollar relaciones de amistad entre los Estados miembros “basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos”⁵
3. cooperación internacional para solucionar problemas de carácter económicos, sociales, culturales y de derechos humanos.
4. “Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”⁶

Principios o pautas de conducta de la organización y de los estados miembros, más la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2625 (XXV) conocida como la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (24 de octubre de 1970):

1. igualdad soberana de sus miembros
2. cumplimiento de buena fe de las obligaciones establecidas en la Carta (principio Pacta sunt servanda formalmente establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre le Derecho de los Tratados).⁷
3. los miembros deberán resolver cualquier controversia internacional a través de medios pacíficos
4. los miembros se “abstraerán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (...)”⁸

³ La definición de este término está plasmada en la sentencia sobre el asunto de las concesiones Mavrommatis en Palestina en 1960: “una controversia es un desacuerdo sobre un punto de Derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas. Pues bien, tal es ciertamente el carácter del litigio que separa actualmente a Gran Bretaña y Grecia. Esta última potencia hace vales su propio derecho para que su nacional, M. Mavrommatis, que parece haber sido tratado por las autoridades británicas o las de Palestina de una manera contraria a ciertas obligaciones internacionales, cuyo respeto se impone, obtenga por este motivo una indemnización del Gobierno de Su Majestad Británica. En el asunto de las concesiones Mavrommatis es cierto que la controversia ha sido, en primer lugar, la de un particular y un Estado, la de Mavrommatis y la Gran Bretaña; después, el Gobierno helénico ha tomado el asunto en sus manos; por ello existe la posibilidad de que dependa desde ahora la competencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional”. PASTOR RIDRUEJO, J. A. “Manual de Derecho Internacional Público”. Technos, España, 1992. Pág. 602.

⁴ Artículo 1.1 Carta de Naciones Unidas.

⁵ Artículo 1.2 Carta de Naciones Unidas

⁶ Artículo 1.4 Carta de Naciones Unidas

⁷ Artículo 26: “Todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados 1969.

⁸ Artículo 2.4 Carta de Naciones Unidas

5. los miembros deberán prestarle “ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta” al tiempo que se “abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva”.⁹
6. aquellos estados no miembros de la Organización deberán comportarse de forma tal de mantener la paz y seguridad internacional en conformidad con lo expuesto en este artículo¹⁰
7. las naciones no están autorizadas, por la Carta, a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la misma; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescriptas en el Capítulo VII.

Por último dejaron establecidos en el Capítulo III los seis órganos principales de la nueva organización, cada uno de ellos con un fin/ actividad específica: Secretaría, Asamblea General, Corte Internacional de Justicia, Consejo Económico y Social -ECOSOC-, Consejo de Administración Fiduciaria y el Consejo de Seguridad. Este último será desarrollado en el siguiente punto.

⁹ Artículo 2.5 Carta de Naciones Unidas

¹⁰ Artículo 5.6 Carta de Naciones Unidas

Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el rol del Consejo de Seguridad.

El artículo 24 de la Carta le confiere a este órgano la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (...)”.¹¹

De estructura dualista se encuentra compuesto por quince miembros, divididos en dos categorías y éstas con distintos poderes. A saber: cinco permanentes (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, China y Rusia) y diez miembros no permanentes (este año son: Austria, Burkina Faso, Costa Rica, Croacia, Japón, Jamahiriya Árabe Libia, México, Turquía, Uganda y Vietnam). Estos últimos elegidos por la Asamblea General por un periodo de dos años teniendo en consideración su contribución al cumplimiento del objetivo principal de este órgano, así como también a una “distribución geográfica equitativa”.¹²

“El funcionamiento está previsto que pueda hacerse de forma permanente, para lo cual los Estados miembros deben tener en todo momento un representante en la Sede de la ONU. Este órgano celebra reuniones periódicas y es frecuente que se reúna con carácter de urgencia dadas sus competencias relativas al mantenimiento de la paz. Generalmente se reúne en la Sede, pero puede hacerlo en cualquier otro lugar”.¹³

Con respecto al tema del voto, cada miembro posee uno. Los temas que puede tratar se clasifican en dos tipos: cuestiones de procedimiento (no son de gran relevancia): necesitan del voto afirmativo de 9 miembros cualesquiera.¹⁴ Y las cuestiones de no procedimiento (de gran importancia): necesitan también de 9 votos afirmativos, incluidos el de los 5 miembros permanentes.¹⁵

Derecho a veto: si uno de los miembros permanentes decide votar sobre cualquier cuestión en forma negativa, el Consejo de Seguridad se verá impedido de poder llegar a una solución jurídicamente válida. Esta cuestión no se encuentra planteada en la Carta.

El uso que han hecho de él los cinco miembros permanentes, también conocidos por los “cinco grandes”, ha bloqueado en no pocas ocasiones la acción del C. De S., haciéndole inoperante.

¹¹ Artículo 24. 1 de la Carta de Naciones Unidas. El subrayado es nuestro.

¹² Artículo 23. 1 de la Carta de Naciones Unidas. El subrayado es nuestro.

¹³ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 218.

¹⁴ Artículo 27.2 de la Carta de Naciones Unidas

¹⁵ Artículo 27.3 de la Carta de Naciones Unidas

Téngase en cuenta que en ocasiones se ha llegado incluso a ejercer lo que se llama el “doble veto” consistente en votar dos veces en contra: la primera cuando se propone una cuestión para que sea considerada o no de procedimiento y la segunda cuando se vota el proyecto de resolución sobre el fondo de la cuestión.¹⁶

La ausencia o abstención en la votación de un miembro permanente no son formas de veto.

La última oración del artículo 27 inciso 3 dispone que cuando uno de los miembros, permanentes o no, del Consejo sean parte en un conflicto, deberán abstenerse de votar:

(...) pero en la decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52 (“el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a la iniciativa de los Estados interesados, bien a la instancia del Consejo de Seguridad”), la parte en una controversia se abstendrá de votar.¹⁷

Este órgano posee numerosas competencias establecidas a lo largo de la Carta. Las más destacadas son:

- investigación de controversias que lleven a un posible conflicto internacional y que, a su vez, pongan en peligro la paz y seguridad internacionales.¹⁸
- determinación de la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos a la paz o actos de agresión. Tomará decisiones de acuerdo a lo establecido en los artículos 41, que no implican el uso de la fuerza, y 42 que sí implican el uso de la fuerza, para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.¹⁹
- Puede pedir dictámenes al Tribunal Internacional de Justicia, así como también aplicar medidas para que los mismos sean puestos en práctica.²⁰
- El artículo 29 le confiere a este órgano la facultad de “establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”. Los más importantes son: las operaciones o fuerzas de mantenimiento de paz u observadores militares, los tribunales penales internacionales en los casos de crímenes contra la humanidad en la ex Yugoslavia (1993) y en Rwanda (1994) y los comités *ad hoc*.

¹⁶ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 219.

¹⁷ Artículo 27.3 y 52.3 de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁸ Artículo 34 de la Carta de Naciones Unidas

¹⁹ Artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas

²⁰ Artículos 94.2 y 96.1 de la Carta de Naciones Unidas

Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.

Como se mencionó más arriba, es el Consejo de Seguridad quién determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (sistema de seguridad colectiva establecido en el capítulo VII de la Carta). El objetivo de esto no es hacer justicia, sino mantener o restablecer la paz.

Una vez determinado el tipo del conflicto, el artículo 40 de la Carta sostiene que el órgano puede: hacer recomendaciones, instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables, recomendar medidas que no impliquen el uso de la fuerza o en caso de fallar o ser insuficientes aquellas, el Consejo podrá recurrir al uso de la fuerza. Veámoslas en detalle:

Para que el Consejo de Seguridad dictamine la existencia de un conflicto que podría poner en peligro la paz y seguridad internacionales, hay tres etapas que deben cumplirse:

clasificación del conflicto: establecido en el artículo 39, previa investigación del caso como así lo dispone el artículo 34 (ya mencionado). Para ello puede crear órganos subsidiarios o encomendarle esta tarea al Secretario General.

Adopción de recomendaciones o medidas para restablecer el orden: “el C. De S., adopta las recomendaciones o las decisiones que considera en cada caso concreto más adecuadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, y ello en virtud del propio art. 39 y los arts. 24 y 25 de la Carta que le atribuyen la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y prevén el carácter obligatorio de sus decisiones”.²¹ Así las primeras decisiones que se toman pueden ser: inicio o reanudación de conversaciones, el respeto por los derechos humanos, entre otros. Cuando una de las partes involucradas no acepta o niega cualquiera de las acciones anteriores, el Consejo se ve obligado a tomar recaudos para lograr hacerlas efectivas.

Las primeras acciones que puede adoptar y a las que ha recurrido generalmente son dos: la creación de zonas neutrales bajo control mundial y la suspensión de las hostilidades.

²¹ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999 (PAG. 241)

Actos para hacer efectivas las decisiones del Consejo: en caso de que estas no sean cumplidas o respetadas por las partes implicadas, el Consejo de Seguridad recurrirá a la aplicación del artículo 41:

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.²²

Estas deben respetar los propósitos y principios de la Organización. Sin embargo, el conflicto llega muchas veces a ser más grave y las prácticas anteriormente mencionadas pueden no ser suficientes para ponerle un fin. Es en este caso en donde el Consejo de Seguridad está facultado actuar bajo lo estipulado en el artículo 42 de la Carta:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

A partir de aquí los artículos 43 a 48 determinan la celebración de diversos convenios especiales para disponer los recursos necesarios tales como: fuerzas armadas, facilidades, contingentes de intervención rápida, entre otros. “Todos los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el C. De S., con la ayuda del Comité de Estado Mayor, órgano subsidiario del mismo para ayudarle a asistirle en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares”.²³ Estos convenios no han llegado a celebrarse.

²² El subrayado es nuestro.

²³ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 245.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

El Secretario General de las Naciones Unidas durante las décadas del '50 y principios del '60, el sueco Dag Hammarskjöld ha definido a las OMP como:

medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial es, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias.²⁴

Las OMP no están establecidas en la Carta, pero en la teoría se las conoce como “Capítulo VI y medio”.

Estas son autorizadas por el Consejo de Seguridad junto al consentimiento de la nación y/o de las parte interesadas en el caso. Puede o no incluir personal militar, de policía o civil de acuerdo a la magnitud del/ los hecho/ s. Los costos de las mismas se solventan de conformidad con lo estipulado en el artículo 17.2 de la Carta “los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General”. Esta cuestión fue determinada por un fallo del Tribunal Internacional de Justicia en la década del '60.

Las OMP están integradas por observadores militares.²⁵ Estos son personal no armado y su objetivo es supervisar e informar el acuerdo o el cese del fuego. Así mismo cabe destacar que estos son, por lo general, aportados voluntariamente por los Estados Miembros y financiados por la comunidad internacional. “Su sola presencia permite, por otra parte, mantener abierto un canal de comunicación entre los sujetos enfrentados, desplegando así una dimensión humanitaria encaminada a solventar problemas cotidianos en la zona de conflicto”²⁶; fuerzas de mantenimiento de la paz²⁷, conocidos como cascos azules e integradas por cuadros con permiso de portación de armas para el uso en defensa propia. Tienen como misión impedir la reanudación de las hostilidades, evitar la invasión

²⁴ BROTONS, A. R. “Derecho Internacional”. Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2007. Pág. 1095

²⁵ El subrayado es nuestro

²⁶ Ibidem

²⁷ El subrayado es nuestro

extranjera, control de armamento, mantener el orden civil y asegurar la restauración del gobierno, entre otras. Cabe resaltar que estas fuerzas no son de combate sino que actúan con funciones de policía de seguridad; o pueden ser una combinación de ambas²⁸. Su Comandante en Jefe es el Secretario General de la Organización.

“Las fuerzas de las N. U., para el mantenimiento de la paz deberán satisfacer tres condiciones: tener en todo momento la confianza total y el apoyo pleno del C. De S., realizar sus operaciones con total cooperación de las partes interesadas y funcionar como unidades militares integradas y eficientes”.²⁹

Desde la creación de Naciones Unidas podemos advertir dos etapas en las OMP: desde 1956 hasta 1987 donde se establecen y se consolidan; y una etapa más actual en donde se han transformado y ampliado en cantidad como así también, en el número de tareas (por ejemplo: mantenimiento de cesaciones del fuego y separación de fuerzas, despliegue preventivo, protección de las operaciones humanitarias, aplicación de un acuerdo de paz amplio, misiones de carácter humanitario – prisioneros de guerra, refugiados, entre otros-, lucha contra el tráfico de drogas y medicamentos, lucha contra el terrorismo internacional y otras más). Ya no son simplemente mecanismos para frenar un conflicto, sino que ahora deben controlar y constatar el cumplimiento de los acuerdos logrados para solucionar dicho problema.

Antonio R. Brotons afirmar que las operaciones de segunda generación se encuentran caracterizadas por:

- a. despliegue en conflictos específicos nacionales
- b. “dar cumplimiento a mandatos complejos, que extienden sus funciones a tareas propias de consolidación de la paz y, por lo tanto, equilibran o superan, en gran medida, los perfiles militares tradicionales que caracterizan a las OMP de primera generación”.³⁰
- c. requieren de una estructura operacional compleja de acuerdo a los distintos componentes que la complementan.

²⁸ El subrayado es nuestro

²⁹ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 254.

³⁰ BROTONS, A. R. “Derecho Internacional”. Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2007. Pág. 1108.

La cooperación y el entendimiento de las partes, es decir de Naciones Unidas, los estados que envían las fuerzas y el o los estados/ s receptor/ es, al momento de aceptar una operación de mantenimiento de paz es fundamental para el correcto funcionamiento de la misma.

“Dicha cooperación se estructura en torno a los siguientes principios básicos: las OMP están bajo la autoridad de la ONU; deben realizarse con el consentimiento del Estado; deben realizarse con respecto a la soberanía e integridad territorial del Estado donde las mismas operan”.³¹

Previo el despliegue de la operación, el Consejo de Seguridad exige: que el país receptor garantice la seguridad de la misma y de todo personal involucrado y que, por otra parte se acuerde lo más pronto posible un estatuto de la operación y del personal que interviene.

El capítulo VIII Acuerdos Regionales, prevé en el artículo 52.1:

ninguna disposición de esta Carta se opondrá a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

Por lo que en estos últimos años, Naciones Unidas ha trabajado junto a otros organismos regionales: Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, la Organización de la Unidad Africana y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (junto a esta última específicamente en el caso de Afganistán en 2001) en su búsqueda para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridades internacionales a través de las OMP.

³¹ DIEZ DE VELAZCO, M. Cap. VIII “La Organización de las Naciones Unidas” en “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición. Madrid, 1999. Pág. 259.

La responsabilidad de los Estados frente a hechos ilícitos internacionales

Se entiende por responsabilidad internacional “una institución jurídica en virtud de la cual todo Estado al que sea imputable un acto que el derecho internacional reputa ilícito debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto”.³²

La A /RES/56/83 *Responsabilidad del Estados por hechos internacionalmente ilícitos* adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de diciembre de 2001³³ destaca la labor de la Comisión de Derecho Internacional en la codificación y desarrollo del derecho internacional. “Toma nota de los artículos sobre responsabilidad de los Estados por actos internacionalmente ilícitos y los recomienda a la atención de los Gobiernos”.³⁴

El capítulo uno establece los principios generales sobre la responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos:

1. todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional
2. hecho hay en la medida que el comportamiento sea por acción u omisión y este puede atribuírsele al Estado según el derecho internacional y constituye, al mismo tiempo, una violación a una obligación internacional del Estado
3. la calificación del hecho se rige por el derecho internacional. “Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como ilícito por el derecho interno”.

Vemos entonces el nexo entre dos elementos para encuadrar un hecho como internacionalmente ilícito: la trasgresión de una obligación internacional que tiene un sujeto con otro y su atribución a dicho sujeto.

Los casos en los que se le atribuye un comportamiento a un Estados están definidos en el capítulo dos:

1. se considera hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todos los órganos del mismo: ejecutivo, legislativo, judicial o de otra índole

³² ROUSSEAU, C. “Derecho Internacional Público”. Ariel, Barcelona, 1966 (PAG. 352)

³³ A/ RES/ 56/ 83

³⁴ Tratados y Documentos Internacionales. Zavalía, Buenos Aires. 2007

2. personas o entidades que ejercen atribuciones de poder público (en tanto y en cuanto haya sido el mismo Estado quién le haya otorgado esa capacidad y aquél actúe de conformidad con ella)
3. comportamiento de un órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado en la medida en que ese órgano actúe en el ejercicio de atribuciones del poder público del Estado
4. extralimitación de la competencia o contravención de instrucciones de una persona u órgano o entidad.
5. comportamiento bajo la dirección o vigilancia del Estado, es decir cuando un individuo o un grupo de individuos actúa de hecho por disposiciones o bajo la dirección o el dominio de ese Estado al observar ese comportamiento.
6. comportamiento en caso de ausencia o defecto de las autoridades oficiales
7. comportamiento de un movimiento insurreccional o de otra índole que se transforme en el nuevo gobierno o establezca un nuevo estado dentro del territorio del Estado preexistente
8. comportamiento que el Estado reconoce y adopta como propio: “el comportamiento que no sea atribuible al Estado en virtud de los artículos precedentes se considerará, no obstante, hecho de ese Estado según el derecho internacional en el caso y en la medida en que el Estado reconozca y adopte ese comportamiento como propio”.³⁵

Un Estado comete un hecho internacionalmente ilícito como consecuencia de la violación de una obligación internacional. Esta última puede ser creada por una norma consuetudinaria, por las reglas de un tratado, por un acto unilateral del propio Estado, por una resolución de un tribunal o por resolución de un organismo internacional.

La obligación internacional violada debe estar en vigencia al momento de producirse la conducta atribuida a un sujeto internacional que lo llevó a cometer un hecho ilícito.

Tratándose de obligaciones impuestas al Estado por el DI, no ha lugar a responsabilidad internacional cuando se incumplen compromisos contraídos como acuerdos no normativos, puesto que las obligaciones que éstos originan son de naturaleza política, o contratos de Estado celebrados con particulares extranjeros, aunque en este caso la responsabilidad puede darse respecto del Estado de

³⁵ Artículo 11 Proyecto de Convención sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos

su nacionalidad cuando los contratos cuentan con tratados que les dan cobertura.³⁶

Muchas veces ocurre que hay varios Estados involucrados en un hecho internacionalmente ilícito por lo cual es necesario establecer previamente criterios concretos de asignación de responsabilidades. El primer caso corresponde a la ayuda o asistencia de un Estado a otro para cometer el hecho con la condición que el primero lo hace a sabiendas de la circunstancia del hecho o a sabiendas de la ilicitud del mismo en caso de que hubiera sido él quién lo cometiese. “El Estado será responsable de la asistencia prestada, no del comportamiento de quien realiza el ilícito”.³⁷

El segundo caso se refiere al control y dirección de un Estado para que otro cometa un hecho ilícito. Quién controle o dirija será responsable en las mismas condiciones anteriores. El tercer caso se refiere a la coacción de un Estado sobre otro. Será responsable por el hecho si: “el hecho, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito del Estado coaccionado o en caso de que el primero sea conciente de las circunstancias del hecho”.³⁸

Existen asimismo circunstancias que excluyen la ilicitud: consentimiento (de un Estado a la comisión de un hecho ilícito de derecho internacional por otro Estado en tanto el hecho permanezca dentro de los límites de dicho consentimiento); legítima defensa (de conformidad a lo normado en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas); contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícito de un Estado contra otro; fuerza mayor (una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado); peligro extremo (en caso de que quién cometa ese ilícito lo haya hecho en razón de no tener otra alternativa ante un peligro inminente); estado de necesidad; cumplimiento de normas imperativas de derecho (normas de *ius cogens*); y las consecuencias de la invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud.³⁹

Un hecho internacionalmente ilícito produce consecuencias jurídicas. Sin embargo ellas no afectan el deber del Estado responsable de cumplir la obligación violada. Según la Comisión, quién infringe una obligación que genera un hecho ilícito está obligado a:

³⁶ BROTONS, A. R. Cap. XIX: La Responsabilidad internacional. En “Derecho Internacional”. Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2007. Pág. 759

³⁷ Op. Cit. Pág. 763

³⁸ Artículo 18 a y b del Proyecto de Convención sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos

³⁹ El subrayado es nuestro

- a. ponerle fin en caso de continuidad del hecho
- b. ofrecer seguridad y garantías de que ese hecho no volverá a suceder
- c. reparación íntegra de los daños que incluye tanto materiales como morales

No pueden invocarse disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones.

La resolución establece a partir el artículo 34 y hasta el 39 las distintas formas de reparación del/ los daño/ s: restitución: de la situación a antes del hecho en tanto y en cuanto ella no sea materialmente imposible o no lleve a una carga desproporcionada en relación a los beneficios que derivaría de la restitución en lugar de la indemnización; indemnización: en caso de que la restitución no sea viable; satisfacción: puede ser como reconocimiento de la violación, expresión de pesar, disculpa formal, etc. Estas no serán realizadas por el Estado violador de la obligación si son en sentido de humillación o tienen sentido de ella; intereses: tasa a convenir entre las partes; o contribución al perjuicio: resultante de la acción u omisión, dolosa o culposa, del Estado lesionado o de toda persona o entidad en relación con la cual se exija la reparación.⁴⁰

Existen diferentes formas de hacer efectiva la responsabilidad internacional del Estado: invocando la responsabilidad internacional implica la adopción de medidas legales contra el Estado violador de la obligación en forma de reclamo o de demanda frente a un tribunal internacional.

Estado lesionado: es lesionado en primer lugar el Estado al que se debe individualmente la obligación violada; en segundo lugar, si la obligación se debe a un grupo de Estados o a la comunidad internacional en su conjunto, son lesionados: a) el Estado al que afecta especialmente la violación de la obligación y b) todos los Estados cuya situación respecto del ulterior cumplimiento de la obligación se ve modificada radicalmente por su violación.⁴¹

Otras formas son: la notificación de la reclamación por el Estado lesionado al Estado agresor; la admisibilidad de la reclamación : la responsabilidad no será aceptada en términos de lo dispuesto en el artículo 44, si la reclamación no se presenta de conformidad con las normas aplicables en materia de nacionalidad de las exigencias o en caso de que la aquella se encuentre sujeta a la norma del agotamiento de recursos internos; renuncia al

⁴⁰ El subrayado es nuestro

⁴¹ BROTONS, A. R. Cap. XX: Invocación de responsabilidad y aplicación coactiva del Derecho Internacional. En "Derecho Internacional". Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2007 (PAG. 792)

derecho de invocar la responsabilidad: según el artículo 45 la responsabilidad no podrá ser invocada si el Estado lesionado ha renunciado válidamente a la reclamación o si en razón del comportamiento del Estado lesionado, debe entenderse que éste ha dado válidamente consentimiento a la conclusión de la reclamación; pluralidad de Estados lesionados: donde cada estado lesionado invoca la responsabilidad del Estado lesionante por separado; pluralidad de responsables: se invoca responsabilidad de cada Estado en relación al hecho. Puede invocar la responsabilidad un Estado ajeno al hecho, es decir deferente del Estado lesionado si: “la obligación violada existe en relación a un grupo de Estados del que el Estado invocante forma parte y ha sido establecida para la protección de un interés colectivo del grupo; o si la obligación violada existe en relación a la comunidad internacional en su conjunto”.⁴²

⁴² Artículo 48. a y 48. b del Proyecto de Convención sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El subrayado es nuestro.



Capítulo Tercero

Contenido:

1. Etnias y grupos
2. Historia de Afganistán desde el primer gobierno de Mohammed Daoud Khan (1953) hasta el fin de la intervención soviética (1989)
3. El régimen Talibán

Etnias y grupos

Una de las características más sobresalientes de Afganistán es la diversidad de etnias y grupos que conviven. Para poder comprender la dinámica del país y los hechos que se fueron sucediendo a lo largo de los años, es importante analizarlos con detenimiento.

Los cuatro grupos más importantes son: los pashtúnes, los hazaras, los uzbekos y los tayikos, mientras que los ismailis, los baluch, los brahui, los qizilbash, los aimaq y los nuristanis son minoritarios.

Los **pashtún** –musulmanes sunitas- se ubican en la zonas este y sur del país –con gran influencia en Pakistán- y representan el 42%¹ de la población lo que los convierte en el grupo mayoritario. Las dos tribus pashtunas más importantes son la de los Durrani, de donde se formó la casa real afgana que viven entre Herat y Kandahar; y los Ghilzai que se ubican entre Kandahar y Ghazni. Su idioma es el pashtú, que es a su vez la primera lengua oficial de Afganistán.

“La característica principal del los pashtún, particularmente aquellos que viven en las colinas, es un orgulloso y agresivo individualismo, practicado en el contexto de una sociedad familiar y tribal con hábitos predatorios, de carácter en parte feudal en parte democrático, una creencia musulmana inflexible y un simple código de conducta conocido como Pushtoonwali”.²

El código de conducta hace especial énfasis en: la venganza -badal- la hospitalidad -melmastia-, el asilo -nanawati- y el honor -nang³-.

Sus ansias de independencia y libertad los llevaron a establecer el estado de Afganistán en el siglo XVIII.

Los Taliban, en su totalidad, pertenecen a este grupo. En este sentido, “apuntando a la supuesta condición de mayoría de los pashtún así como también a su histórico rol dominante en la política afgana, algunos ven a los Taliban como la legítima encarnación de los valores tradicionales en Afganistán”.⁴

¹ Fuente: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> recuperado el 13 de julio de 2009

² EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 7.

³ ROY, O. “Islam and Resistance in Afghanistan”. Cambridge Middle East Library, Nueva York, 1986. Pág. 241

⁴ CREWS, R. Y TARZI, A. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 8.

Los **tayikos** – también musulmanes sunitas- representan el 27% de la población, se encuentran dispersos por todo el territorio aunque se concentran, principalmente, en Badakhshan –provincia del norte del país que limita con Tayikistán-, en los alrededores de Kabul, Herat, Kohistan –provincia del noreste de Pakistán- y el Valle de Panjshir en Afganistán. De descendencia persa, su lengua oficial es el dari –segundo idioma oficial del país - . “Debido a que el dari se ha convertido en la lengua oficial de la ciudades, los tayikos han logrado un rol activo en la administración y otros asuntos del estado”.⁵

Los **uzbecos** – también pertenecientes a musulmanes sunitas- representan el 9% de la población, habitan en las provincias del norte y oeste las cuales limitan con Uzbekistán. De descendencia turco- mongol, su lengua principal es el turco. Son en su mayoría granjeros, a la vez que se dedican a la cría de caballos y ovejas. “Al igual que los tayikos, estos –los uzbekos- han perdido en estos días sobre todo las afiliaciones tribales que puedan haber tenido, y, en general, ninguno de los grupos comparten los instintos agresivos de sus compatriotas Pashtún”.⁶

Los **hazaras** –musulmanes shiítas- representan, al igual que los uzbekos, el 9% de la población. Habitan principalmente en la región céntrica del país conocida como Hazarajat, que comprende las provincias de: Bamyan y parte de Ghazni, Oruzgan, Ghor, Jawzjan, Balkh, Samangan, Baghlan, Parwan y Wardak.⁷ Aunque se cree que descenden de los mongoles muchos afirman que en sus orígenes hay una mezcla de poblaciones autóctonas, turcos y mongoles. Su idioma es el hazaragi, un dialecto de origen persa que combina el turco y el mongol.

Por ser de orientación shiíta han sido excluidos, principalmente por los pashtún y luego los Talibán, por ser considerados seres herejes y, por ende, inferiores.

La multiplicidad étnica y cultural de Afganistán demostrará, con el paso de los años, la falta de unidad nacional es decir, de pertenencia a un solo Estado. Por otra parte los intereses entre los grupos, al ser diferentes, se verán en constante enfrentamiento, con lo que no es de extrañar las disputas que se vienen dando desde hace más de medio siglo.

⁵ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 9.

⁶ Ibidem.

⁷ ROY, O. “Islam and Resistance in Afghanistan”. Cambridge Middle East Library, Nueva York, 1986. Pág. 100

Historia de Afganistán

País menos adelantado que se encuentra entre los veinte más pobres del mundo, ubicado en Asia central y sin salida al mar, la República Islámica de Afganistán⁸ limita con Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán al norte; Irán al oeste; la República Popular de China al noroeste y Pakistán al este y al sur, es miembro de la ONU desde 1946.

El príncipe Mohammed Zahir Shah, de la dinastía Durrani, accedió al trono afgano, con apenas 19 años, tras el asesinato de su padre el rey Mohammed Nadir Shah en 1933. Desde el comienzo de su reinado hasta 1953 el rey dejó su gobierno en manos de sus tíos Hashim Khan, como Primer Ministro y Shah Mahmud, quienes fueron los encargados de mantener la paz y estabilidad del país durante 20 años.

Hombre de carácter sereno y conocido por sus ideales liberales y progresistas, el 7 de septiembre de 1953, tras varias discusiones con su tío Hashim decide destituirlo para nombrar en su lugar a su primo Mohammed Daoud Khan hijo mayor del príncipe Mohammed Aziz Khan (hermano menor de Nadir Shah), a quién el mismo Hashim había entrenado desde joven en el ámbito de la política, hasta nombrarlo su Ministro de Guerra.

Daoud estudió en el Habibia College en Kabul al mismo tiempo que asistió a la Academia Militar de Afganistán junto con su primo el rey Zahir, con quién entabló una relación muy estrecha de amistad a punto tal que termina casándose con la hermana del rey.

Como Premier puso en marcha una serie de reformas modernizadoras económicas y sociales⁹, dentro de estas últimas se encontraban diferentes soluciones para el problema con los pashtún.

“No tenía tiempo para el liberalismo político, y su conducta en las relaciones era sin excepción autocrática y a veces dura”.¹⁰

Durante los primeros años de la Guerra Fría, Afganistán se había inclinado hacia una posición neutral con respecto a las dos potencias enemistadas. Daoud en un principio, intentó un acercamiento con los Estados Unidos. Sin embargo Washington no mostraba

⁸ Creada formalmente luego de la segunda guerra anglo-afgana entre 1878 y 1880. En 1919 logra su independencia del Imperio británico por decisión del Rey Amanullah Jan.

⁹ Les permitió a las mujeres no usar el velo en público, por ejemplo

¹⁰ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 152.

voluntad alguna de compromiso con el estado asiático, a quien además presionó innumerables veces para que este accediera al Pacto (anticomunista) de Bagdad.¹¹ Frente a esto decidió buscar ayuda en la URSS que en los últimos meses había aumentado sus intereses en Afganistán para atraerlo en su área de influencia prometiendo ayuda financiera para el desarrollo de su economía como así también, entrenamiento para el Ejército Nacional, convirtiéndolo en uno de los primeros países en el mundo en recibir ayuda de Moscú. Este cambio en la política soviética hacia los países del tercer mundo se produjo luego de la muerte de Stalin en 1953.

A finales del '54 Daoud intenta restablecer negociaciones con Washington. Al no llegar, nuevamente, a ningún acuerdo Afganistán se declara aliado del bloque comunista. “Cualquiera que sea la verdad del asunto, el resultado fue que para mediados de 1955, los afganos concluyeron un acuerdo con Checoslovaquia para suministros por 3 millones de dólares en armas, y a finales de año Daoud se las arregló para convencer a la *loya jirga* (reunión de jefes tribales) de aprobar el concepto de una profunda relación militar con los soviéticos”.¹²

Un año más tarde, Afganistán recibe varios préstamos otorgados por Moscú entre ellos uno por \$32.5 millones de dólares destinados al Ejército, sumado a armas, helicópteros y personal militar ruso de entrenamiento. “Con capital soviético y, en menor medida, estadounidense, se construyeron la carretera de Salang, la explotación de gas y petróleo de Mazar-e- Sharif, la Universidad de Kabul y los aeropuertos civiles de Kabul y Kandahar”.¹³ A principios del '55 las relaciones entre Afganistán y su vecino Pakistán (aliado de los Estados Unidos) se resquebrajarían¹⁴: mientras que el primero se oponía a la entrada del segundo a las Naciones Unidas, Pakistán había tomado la decisión de poner a las provincias

¹¹ La Organización del Tratado Central también conocida como CENTO o Pacto de Bagdad fue formada en 1955 por Irán, Irak, Turquía, Pakistán e Inglaterra, tomando como modelo a la OTAN. Tres años más tarde los Estados Unidos se unieron al comité militar.

¹² EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 154

¹³ MENCIA, M. G. “Afganistán y el régimen Taliban” CERIR, Rosario, octubre 2004

¹⁴ En realidad la disputa comienza a fines de la década del '40. A propósito el autor Rubio García comenta: “En el citado 1949, el Embajador afgano en Londres advertía que Afganistán nunca aceptaría las reclamaciones pakistaníes sobre la zona tribal –en referencia a las provincias habitadas por los pashtún-; y el Ministro de Asuntos exteriores del Pakistán, si bien ofrecía discutir una cooperación económica con el Afganistán rechazaba las reivindicaciones de Kabul en el territorio tribal”. Pakistán tenía la intención de reanudar los lazos con su vecino, pero para 1954 la situación ya no tenía retorno. RUBIO GARCÍA, L. “Un factor positivo en Medio Oriente: el nuevo entendimiento afgani-pakistani” en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_073_088.pdf recuperado el 5 de junio de 2009.

del oeste pakistaní bajo un solo bloque. Las voces del pueblo afgano se empezaron a oír al poco tiempo: múltiples disturbios se sucedieron en las ciudades de Kabul, Jalalabad (capital de la provincia de Nangarhar a 150 Km. de Kabul) y Kandahar (estado al sur de Afganistán que limita con Pakistán).

Las relaciones diplomáticas entre ambos estados se quebraron por completo y Pakistán decidió cerrar sus fronteras. Frente a un posible ataque armado la comunidad internacional intervino rápidamente logrando restablecer la paz por el momento. Sin embargo, a principios de la década del '60 la disputa sobre el conflicto por la creación del estado de Pashtunistán¹⁵ volvió a emerger y ambos países rompieron lazos hasta 1967.

Durante su visita a Kabul, el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética y máximo dirigente de la URSS luego de la muerte de Stalin, Nikita Khrushchev y el Presidente del Consejo de Ministros Nikolái Bulganin, frente a los acontecimientos (recientes) vieron una oportunidad y, de esta manera, negociaron nuevos acuerdos con el gobierno afgano: entre ellos la creación de una ruta directa desde la capital hasta la frontera de la Unión Soviética, una nueva base aérea y un crédito por \$100 millones de dólares a pagar en veinte años con una tasa del 2,4% de interés.

En Washington las preocupaciones aumentaron entre los políticos sobre el más que notable acercamiento de Moscú con el régimen de Daoud. No pasó mucho tiempo hasta que intentaron reentablar las conversaciones: los Estados Unidos se ofrecieron a entrenar a los militares afganos en las mejores escuelas de defensa y, por otra parte, prometieron inversiones en la economía y en el área de educación y salud. “Para igualar al programa de construcción de caminos de los soviéticos al sur de Kabul y a través de Herat hasta Kandahar, los americanos se responsabilizaron por los caminos desde Herat hasta la frontera iraní, el de Kandahar y Kabul y otro más desde estas dos últimas hasta la frontera pakistaní”.¹⁶

A principios de los '60 era posible afirmar que el país estaba despegando y Daoud se encontraba en el mejor momento de su gobierno: había nuevas rutas, aeropuertos, escuelas, universidades e inclusive la agricultura se volvió una actividad lo suficientemente rentable,

¹⁵ Con el consentimiento del gobierno afgano, las tribus pashtunas del sur del país habían creado un movimiento para lograr la independencia de esos estados y convertirlo en uno solo. El gobierno de Pakistán, por su parte estaba en contra de esta decisión.

¹⁶ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 157

el Ejército estaba bien entrenado, contaba con suficiente armamento y se encontraba en condiciones de responder ante cualquier disturbio interno. Sin embargo, muchas regiones del país no lograban prosperar ya sea debido a problemas políticos, sociales e inclusive climáticos. Todo ello gracias al trabajo “conjunto” de Washington y Moscú sobre un Estado que mantenía su política de no alineado.

A pesar de esto, la cuestión sobre Pashtunistán era más fuerte que el periodo de crecimiento y estabilidad del país para Daoud. En septiembre envía un contingente tribal armado (*lashkar*) a Bajaur en Pakistán con el objetivo de establecer algún tipo de acuerdo con los habitantes locales. No obstante, no fueron bien recibidos. Un año más tarde intenta regresar pero la reacción fue aún más severa.

“En septiembre de 1960, se producía un choque afgano-pakistaní, cuando afganos armados cruzaban la frontera en la zona de Bajaur y eran rechazados por los pakistaníes, sin la intervención de las Fuerzas regulares del Pakistán. Por entonces se decía que soldados regulares habían sido trasladados a esa área y que había una movilización de reservistas en Afganistán”.¹⁷

Con el asenso al poder de Ayub Khan, Pakistán decidió tomar cartas en este asunto: las fronteras con Kandahar y Jalalabad fueron cerradas al igual que la embajada afgana en Islamabad y el comercio entre ambos países cesó. El gobierno afgano junto a Moscú envió un comunicado advirtiendo que la única solución para restablecer la paz en Asia Central sería a través de la aplicación del artículo 1.2 de la Carta de Naciones Unidas que establece el principio de autodeterminación de los pueblos para el fortalecimiento de la paz universal. (VER CAP. 2)

El cierre de la frontera trajo graves consecuencias para la economía afgana: “impidió el tránsito de provisiones necesarias para el desarrollo de los proyectos norteamericanos de ayuda. Nuevamente, la URSS fue el único país beneficiado. Ganó considerables ventajas económicas y políticas (...)”.¹⁸ El comercio representaba el 45% del ingreso de Afganistán. La inflación y la escasez se volvieron algo cotidiano en la vida económica del país.

¹⁷ RUBIO GARCÍA, L. “Un factor positivo en Medio Oriente: el nuevo entendimiento afgani-pakistaní” en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_073_088.pdf recuperado el 5 de junio de 2009.

¹⁸ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 161.

Irán se ofreció como mediador en la disputa entre Pakistán y su vecino mediterráneo pero los esfuerzos fueron inútiles, más que nada debido a la insistencia del gobierno de Daoud en que la situación entre ambos países debía ser exactamente la misma previo el conflicto.

La situación económica del país seguía en deterioro: en 1962 el Fondo Monetario Internacional envió una Misión la cual no mostraba mucho interés en revertir aquella cuestión financiera.

Más allá de esta cuestión y del problema con Pakistán, la familia real estaba muy preocupada por esta “dependencia” con la URSS que era central en la política de Daoud, así como también algunas incompatibilidades entre sus ideales políticos, educacionales, sociales y económicos con su audacia por ganar mayor poder del que ya tenía. Estaban convencidos de que era necesaria una reforma gubernamental: convertir al país en una monarquía constitucional al mismo tiempo que en una democracia.

Nueve meses más tarde Daoud presentó su renuncia y el Dr. Mohammed Yousuf ya sería el elegido para ocupar su lugar. “Al desligar al Ejecutivo de la Familia Real, Zahir propició una liberalización política e informativa”.¹⁹

La partida del ex Primer Ministro alivió las tensiones entre los funcionarios del gobierno al igual que dentro de la familia real: diplomáticos afganos junto a las Naciones Unidas trabajaban en la búsqueda de una solución para los problemas tanto internos como internacionales del país.

Gracias a la invitación del Sha Mohammad Reza Pahlevi (de Irán) a las delegaciones de diplomáticos de Pakistán y Afganistán, se logró llegar a un *impasse* en el conflicto que llevó a la reapertura de las fronteras, al restablecimiento del comercio y de las relaciones bilaterales.

Siguiendo con los deseos de la familia real de crear un Estado más democrático, Yousuf preparó un Comité Constitucional que trabajaría en la creación de una nueva Constitución. El proyecto tardó más de un año en ser terminado: primero fue presentado a una Comisión de Asesoramiento Constitucional que luego la elevó a la Loya Jirga (compuesta por cuatrocientos cincuenta y dos miembros de los cuáles solamente cuatro eran mujeres) para que fuera finalmente aprobada y promulgada por el rey Zahir el 1ero de octubre de 1964.

Algunas de las reformas más destacadas fueron:

¹⁹ MENCIA, M. G. “Afganistán y el régimen taliban”. CERIR, Rosario, octubre 2004

1. Los miembros de la Familia Real (descendientes de Nadir Shah únicamente) no podrán ocupar los cargos de Primer Ministro, ministros de otras oficinas, miembros del Parlamento, de la Corte Suprema de Justicia o activistas de cualquier partido político y “una propuesta de que deberán ser excluidos de participar en actividades políticas que generalmente fracasan por la dificultad de definir cuales serán esas”.²⁰
2. Dos grupos fuertes, los tradicionalistas y los modernistas, mantuvieron diversas discusiones en cuanto al tema sobre el sistema legislativo y judicial del país. Finalmente decidieron optar por un sistema independiente de los asuntos religiosos pero siempre fieles al Islam.
3. Creación de Parlamento Bicameral denominado *Shura* compuesta por: una Cámara baja – Wolesi Jirga- compuesta por doscientos dieciséis miembros, y una Cámara alta –Meshrano Jirga- formada por ochenta y cuatro miembros algunos de los cuales eran elegidos por el Rey.

Nos resta ver el rol que juegan los nuevos partidos políticos a partir de la ley dictada por el Parlamento a lo cual haremos referencia posteriormente.

Un año más tarde, en agosto y septiembre respectivamente se llevarían a cabo las primeras elecciones bajo la nueva constitución. El nivel de participación en el interior del país fue bajo. Esto sumado a la ausencia de partidos políticos y, en consecuencia, de candidatos, generó roces entre los miembros (y entre ellos mismos) de ambas Cámaras, entre el Parlamento y Yousuf y entre estos dos últimos con la Familia Real.

“Unos días más tarde, cuando el Dr. Yousuf nuevamente aparece para presentar su nueva administración, ocurre un fenómeno sin precedente, una demostración de estudiantes desde la Universidad de Kabul y de las secundarias de la capital”.²¹ El motivo de la misma estaba relacionada o con falta de empleo o con los bajos salarios para una gran oferta (debido a las inversiones de los Estados Unidos y otros países en el área de educación) de los recientemente graduados.

Al respecto el investigador y autor Oliver Roy sostiene:

las elecciones de 1965 y 1969 fueron libres y sin embargo el periodo constitucional fue una fracaso; muchos observadores atribuyen eso al hecho de que los partidos políticos nos eran

²⁰ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 166.

²¹ Op. Cit. Pág. 168

legales. Pero la ausencia de partidos era una consecuencia no una causa de la debilidad de la clase política, ya que llevó tiempo a los partidos llegar a existir incluso clandestinamente (como el PDPA en 1965, el partido comunista). La clase política se había despolitizado. Los diputados de las provincias llegaron como representantes su de *qawm* –grupo, comunidad, etnia, entre otros- local para obtener subsidios y privilegios, pues el Estado era visto por ellos simplemente como un poderoso y externo agente a expensas de quien deberían lucrar tanto más como se pudiera.²²

Esa misma noche *Yousuf* presentó su renuncia. Sería sucedido por el entonces embajador en Londres *Mohammed Hashim Maiwandwal*.

En medio de estos acontecimientos se fundaría el primer partido comunista de Afganistán: el PDPA: Peoples Democratic Party of Afghanistan o Partido Democrático del Pueblo de Afganistán. Entre sus fundadores se encontraban tres futuros presidentes: el primero de ellos fue *Nur Mohammed Taraki* nacido en la década de 1910 cerca de Kabul en el seno de una familia pashtún semi-nómada. Se educó en la Universidad de Kabul y asistió, así mismo, a las Universidades de Columbia y Harvard. Vivió unos años en India donde se cree fue atraído por las ideas del partido comunista de India y de regreso a Afganistán trabajó como periodista en el Departamento de Prensa de Kabul. A principios de la década del '50 fue reclutado como agente de la KGB - Komitet Gosudárstvennoy Bezopásnosti o central de inteligencia de estado de la URSS -. A fines del '65 fundó el PDPA y fue elegido como secretario general.

En segundo lugar encontramos a *Babrak Karmal*, el hijo de un reconocido general del Ejército afgano. Asistió a un colegio de habla alemana y cursó algunas materias en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Kabul. Al igual que Taraki fue agente de la KGB por un tiempo. Pasó unos meses en prisión donde se cree que se volvió adepto a los ideales comunistas. A mediados de los '60 fue electo para formar parte de la Cámara baja del Parlamento

El último fue *Hafizullah Amin*, nacido a finales de la década del '20 quién se había convertido en maestro. Luego de obtener su doctorado en Estados Unidos, regresó a su país natal en el '65 para unirse al PDPA y más tarde formar parte de la Cámara Baja del Parlamento.

²² ROY, O. "Islam and Resistance in Afghanistan". Cambridge Middle East Library, Nueva York, 1986. Pág. 24.

De a poco el partido fue creciendo así como otros²³ fueron creándose: no solo fue llegando a diferentes grupos sociales sino que a su vez contaban con el visto bueno del Parlamento. Sin embargo en 1966 las fricciones comenzarían entre los fundadores del partido. El resultado fue la división del mismo en 1967: el *Parcham* (estandarte) de *Karmal*, contaba con el apoyo de las clases medias y altas, pero al mismo tiempo atrajo a diferentes grupos étnicos; y el *Khalq* (masas) formado *Taraki* – quién contaba con el apoyo de *Amin* representaba exclusivamente a los campesinos de origen pashtún y estaba más interesado en el conflicto por Pashtunistán.

Ese mismo año el Primer Ministro *Maiwandwal* a raíz de una grave enfermedad dejó el gobierno y fue sucedido por otro diplomático: *Nur Ahmed Etemadi* quién estaría en el gobierno hasta 1971 cuando sería reemplazado por el Dr. *Abdul Zahir*, ex vocero de la Cámara Baja del Parlamento.

Nuevas elecciones se llevaban a cabo en 1969 bajo una atmósfera de fricción constante entre los diferentes partidos políticos, grupos sociales, etnias, entre otros. Una gran protesta religiosa contra grupos comunistas se llevó a cabo en Kabul en 1970²⁴. “El gobierno respondió encarcelando o expulsando de Kabul varios *mullahs*²⁵ de diferentes provincias que habían llegado para sumarse a las protestas y luego tuvieron que utilizar al Ejército para suprimir el resto de los disturbios en las provincias”.²⁶

La economía también se vería afectada en principio debido a que la ayuda externa comenzó a disminuir. Con el comercio prácticamente en manos de los soviéticos, el gobierno afgano obtenía menos ganancias de las que hubiera logrado en el mercado mundial. Con un aparato altamente burocrático, la corrupción se volvió algo cotidiano.

²³ Por ejemplo el *Shula-i-Jawed* –la llama eterna- de corte maoísta o el *Setem-i- Milli* (Contra la opresión nacional).

²⁴ “La década del ’70 estuvo caracterizada por un proceso de distensión en las relaciones entre la URSS y Estados Unidos. Era frecuente hablar de cambios en la naturaleza del sistema internacional, en lo que respecta a su funcionamiento y al número de actores que participaban en el desenvolvimiento de la política internacional, como a la incorporación de nuevos temas en la agenda internacional. El mundo daba cuenta de que la política mundial se había tornado compleja, pero lo que nadie podía suponer era que esa distensión llegaría a su fin en 1979 a través de una conjunción de acontecimientos que se sucederían en ese año como fue, por ejemplo, la Revolución Islámica en Irán.” En PAREDES RODRÍGUEZ, R. “La incidencia de las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán”. CERIR, Rosario, septiembre 2005.

²⁵ Curas musulmanes de nivel inferior

²⁶ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 174.

En 1972 hubo un nuevo cambio de Primer Ministro: *Moosa Shafiq* un joven educado en los Estados Unidos, quién contando con el apoyo del Rey, hizo su mayor esfuerzo por estabilizar a la nación. Uno de sus logros más destacados fue resolver la disputa con Irán por las aguas de Helmand Basin (río más largo de Afganistán. Comienza en las montañas del Hindu Kush hasta la frontera con Irán.)

Un año más tarde, en octubre del '73 el rey *Zahir* había viajado a Italia para ser tratado por un problema en la vista. Su primo y ex Primer Ministro, *Mohammed Daoud Khan* aprovechó aquella ausencia y tras un violento golpe de estado logró el control total del país. Pocos días después el Rey abdicó formalmente al trono exiliándose en aquel país.

Daoud había estado alejado, según estaba convencido el rey y sus asesores, de la vida política de Afganistán por casi diez años al momento del golpe. Los últimos años de la década del '60 sin embargo, encontró en el PDPA de *Karmal* -su partido el *Parcham*- un aliado a quien confiarle sus intenciones de retornar al poder. Es que aquel golpe no fue tan sencillo de llevar a cabo.

El 17 de julio de 1973, unas cientos de tropas, lideradas por puñado de oficiales, situaron el palacio y otras posiciones claves en Kabul. *Adbul Wali* –primo, cuñado y General del Ejército del Rey *Zahir*- se resistió brevemente pero se rindió cuando un tanque puso un escudo a través de una pared de su casa. (...) Casi inmediatamente, otro complot fue descubierto, también originariamente destinado a expulsar al Rey.²⁷

Unos de los implicados en el golpe fue el ex Primer Ministro *Maiwandwal* quién había sido arrestado a principios de año y tras ser liberado dos meses antes de la aparición de Daoud, se había exiliado en Europa. De regreso en Afganistán fue arrestado nuevamente y en el medio de lo que se cree fue un brutal interrogatorio, fue estrangulado. Este hecho se convirtió en un serio revés para el nuevo régimen que había sido recibido con alegría por muchos.

Las cárceles y prisiones del país comenzaron a poblarse lentamente de políticos y opositores al gobierno; y las historias de torturas y asesinatos no tardaron en ser escuchadas.

Con la oposición censurada –entre ellos grupos religiosos islámicos quienes buscaron refugio en Pakistán-, cualquier intento de derrocamiento sofocado y la prensa silenciada

²⁷ Op. Cit. Pág. 179

Daoud asumió como Presidente, Primer Ministro, Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa y declaró a Afganistán como República.

A principios del '77 el nuevo Premier creó su propio partido el Partido Revolucionario Nacional –*Hezb-i-Inqilab-i-Melli*– al mismo tiempo que intentaba convencer a la Loya Jirga de que era necesaria una nueva constitución – de retórica socialista - la cual determinara: que el mandato presidencial sería por un periodo de seis años, que el Parlamento sea unicameral *ergo* solo habría lugar para un solo partido nacional y que la Loya sería la “suprema manifestación de poder y voluntad del pueblo”.

La economía del país, por otra parte, seguía deteriorándose: la ayuda de los Estados Unidos había disminuido (en parte debido al aumento en el precio del barril de petróleo) y Moscú²⁸ tampoco mostraba señales de interés en la situación financiera del estado afgano.

En el ámbito rural, *Daoud* había presentado un proyecto de reforma para el campo que, a pesar de ello, no fue bien recibido por los campesinos.

La crisis del petróleo de 1973 se había desatado como consecuencia del aumento en el precio de aquel impuesto por la Organización Países Exportadores de Petróleo -OPEP-, que nucleaba en su mayoría a países árabes como Arabia Saudita, Irak e Irán entre otros. Inmediatamente *Daoud* abrió los canales de comunicación con el gobierno del Sha de Irán a fin de obtener algún tipo de beneficio. “Las negociaciones comenzaron pronto entre ambos gobiernos, y un acuerdo fue alcanzado en 1974 en donde Afganistán recibiría tanto como \$2 mil millones de dólares en ayuda a lo largo de la siguiente década”.²⁹

Sin embargo para 1977 era evidente que esta ayuda jamás se concretaría al igual que otros acuerdos firmados con Arabia Saudita, Irak e incluso Kuwait. Desesperado, *Daoud* intentó reavivar el conflicto por Pashtunistán como ya lo había hecho en la década del '50, poniendo en peligro, una vez más, las relaciones con Pakistán que habían mejorado bastante durante su primer año de gobierno. Esto, sumado a otras políticas adoptadas por el Premier como por ejemplo: depurar al ala *Parcham* del PDPA o al Ejército dentro del cual

²⁸ Las relaciones entre ambos países sería durante el gobierno de *Daoud* bastante interesantes. *Taraki* ya había informado en el '72 sobre las intenciones de *Daoud* de volver al poder y derrocar a su primo. Moscú prefirió no decirle nada a *Zahir*, con quien había buena relación pero muy baja o nula confianza, y dejar que los acontecimiento tomaran curso. Con *Daoud* en el poder, los rusos contaban con un nuevo aliado en su nueva política antipakistani.

²⁹ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 182.

había varios consejeros rusos, o como se mencionó anteriormente establecer relaciones con Irán que no estaban “asociados” al régimen de la URSS, hizo que las relaciones con la potencia se enfriaran rápidamente.

La crisis se iniciaría diez días antes del homicidio de *Daoud* y su familia, el 27 de abril de 1978 cuando un renombrado activista y organizador del Parcham, *Mir Akbar Khyber* también era asesinado. Entre los sospechosos por el crimen estaban: *Daoud*, *Amin*, el *Khalq* y la CIA –Central de Inteligencia de los Estados Unidos-.

La conmoción del pueblo fue tal que una semana después del funeral, largas filas marcharon por Kabul hasta la embajada de los Estados Unidos. Acto seguido, y frente a estos actos de apoyo al PDPA, *Daoud* hizo arrestar a sus máximos dirigentes. Para este entonces, ya era muy tarde.

La mañana del 27 los tanques arribaron al palacio de gobierno: Afganistán estaba frente a un nuevo golpe de estado. La decisión del mismo, según la KGB, había sido tomada por los dirigentes del PDPA que no habían sido arrestados en conjunto con los militares del Ejército Nacional³⁰ y organizado por el secretario de *Amin* a instrucciones de este último.

Las luchas entre el Ejército y *Daoud* continuaron violentamente todo el día, hasta que finalmente, por la noche él y su familia fueron atrapados y ejecutados casi inmediatamente.

La Revolución Saur³¹ había logrado su cometido: “el Comité Revolucionario Militar que había sido formado fue disuelto dentro de cuarenta y ocho horas, y el poder fue entregado a un Consejo Revolucionario conjunto entre los civiles y los militares (...)”³². Nació de esta forma, en mayo del ’78, la República Democrática de Afganistán (con su nueva bandera de color rojo solamente) con *Nur Mohammed Taraki* (dirigente de *Khalq*) como Presidente y Primer Ministro y *Babrak Karmal* (dirigente de *Parcham*) como Vicepresidente.

Al respecto el historiador Eric Hobsbawn comenta:

(...) desde 1978 había estado gobernado por un Partido Democrático del Pueblo, formado por comunistas locales, que se dividió en dos facciones en conflicto, cada una de las cuales se enfrentaba a los terratenientes locales, al clero musulmán y a otros partidarios del statu quo con medidas tan impías como la reforma agraria y los derechos de la mujer. El país se había mantenido tranquilo en la

³⁰ Un dato curioso es que *Daoud* tenía varios aliados dentro del Ejército así como también algunos espías. Ninguno de ellos le avisó siquiera de los planes de golpe que estaban siendo discutidos.

³¹ Significa primavera

³² EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 188.

esfera de influencia soviética desde principios de los años cincuenta, sin que la tensión sanguínea de Occidente se hubiese alterado apreciablemente.³³

Moscú, quién actuaba como sorprendido ante el reciente evento, tardó muy poco en prestar ayuda al nuevo gobierno mientras que los Estados Unidos tenía reservas e intentaba ser cauteloso de tildar al país de comunista *a priori*. En diciembre del '78 los gobiernos de Afganistán y la Unión Soviética concluyen un Tratado de Amistad el cual dejaba en evidencia al primero como un estado satélite del segundo.

La política del nuevo gobierno del *Khalq* se basa en tres aspectos: una **reforma agraria basada en la redistribución de la tierra y el fin de la usura** “con la cual estaban convencidos que ganarían el apoyo de las masas”³⁴; los *khalqis* creían que la sociedad afgana vivía aún en la Edad Media, dónde los campesinos *-dehqan-* eran explotados por una especie de señores feudales –los *khan-* con el apoyo del clero. El decreto firmado en agosto de 1978 establecía la cancelación de las hipotecas y el regreso de las tierras a sus dueños originales sin compensaciones para los actuales. Un segundo decreto establecía en cuanto a la usura que los créditos a los nuevos dueños serían otorgados por el Banco de Desarrollo de la Agricultura; la **eliminación del analfabetismo** “con el fin de rescatar al pueblo de la influencia del clero y así esparcir la nueva ideología”³⁵ permitiendo, al mismo tiempo el acceso a la educación a ambos sexos; y el **fortalecimiento del aparato estatal** “a través de la represión, hecha posible por la existencia de un leal y bien equipado Ejército”³⁶. Sin embargo estas medidas no serían desarrolladas con facilidad ya que el gobierno parecía no tener en cuenta las complejidades de la sociedad afgana.

No pasó mucho tiempo hasta el primer conflicto que se desató en el seno del Parlamento entre las dos facciones del PDPA, aunque rápidamente fue arreglado al quedar dividido en partes iguales. Pero gracias a *Amin*, el *Khalq* fue ganando mayor poder y, por ende, mayor adeptos.

³³ HOBBSAWN, E. “Historia del siglo XX”. Crítica, Barcelona, 1995.

³⁴ ROY, O. “Islam and Resistance in Afghanistan”. Cambridge Middle East Library, Nueva York, 1986. Pág. 84.

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

“Los *parchamis* continuaron a favor de un acercamiento gradual, pero los *khalqis*, y *Amin* en particular, estaban determinados por una línea de revolución social y económica”.³⁷ La tensión fue creciendo cada vez más a punto tal que se abandonó todo tipo de método “democrático” para resolver este conflicto.

La violencia y el terror se volvieron actividades cotidianas dentro y fuera del Parlamento entre las dos facciones del partido demócrata. Se estiman entre cincuenta mil y cien mil los desaparecidos en todo el país, entre los que podemos encontrar clérigos, intelectuales opositores al gobierno, profesionales, trabajadores o campesinos arrestados al azar y por supuesto miembros del Parcham durante el gobierno de *Taraki*, de los cuales solamente doce mil serían de Kabul.

A finales de año, el régimen estaba exclusivamente en manos de los *Khalqis* controlado por *Amin*. Cabe destacar aquí el secuestro y posterior asesinato del embajador norteamericano en febrero del '79, Adolph Dubs, a manos de un grupo militante de un partido de ultra izquierda. Este último hecho desató el enojo de los Estados Unidos que hizo que los programas de ayuda a Afganistán fuesen automáticamente suspendidos.

Asimismo, la reforma agraria trajo serios daños tanto a la sociedad como a la economía del país: los insumos para consumo fueron retenidos, los créditos del Banco estaban mal organizados y los documentos que los otorgaban no existían. “En esencia, el *Khalq* apuntaba hacer añicos las relaciones feudales y capitalistas y establecer un estado como el único depositario del patronazgo y autoridad”.³⁸

Las preocupaciones en Moscú fueron aumentando frente a esta situación. Si bien los rusos habían enviado armas y personal militar de entrenamiento³⁹, así como también habían presentado al nuevo gobierno un plan para regular la economía no lograron, a fin de cuentas, influir en las políticas del *Khalq* ni atenuar sus consecuencias que a esta altura ya estaban fuera de su alcance. Pero retirarse del territorio no era una opción.

La idea de una invasión comenzó a sonar en los pasillos del Politburó luego de un violento levantamiento, en contra de la inclusión de la mujer al programa de alfabetización del gobierno, en la ciudad de Herat – ubicada al oeste de Kabul, en la frontera con Irán-.

³⁷ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 190.

³⁸ Op. Cit. Pág. 193

³⁹ “con el pretexto de luchar contra la rebelión musulmana” en LANÚS, J. A. Cap 2 “Entre el Este y el Oeste” en “De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980”. Emecé, Buenos Aires, 1984. Pág. 113

Mientras tanto enviaron a Kabul una comitiva de diplomáticos encabezados por *Vasily Safronchuk*, a fin de convencer al Presidente y a sus Ministros que la violencia no era la única solución.

Taraki iba perdiendo poder frente *Amin* quién había sido nombrado Primer Ministro; el Ejército afgano también iba en detrimento como consecuencia de los múltiples levantamientos, violentos en su mayoría, que se iban desarrollando en los centros urbanos más importantes del país.

A principios de septiembre, *Taraki* es despedido como Secretario General del PDPA, ocupando su lugar *Amin*. Un mes mas tarde, el diez de octubre, aquel primero es estrangulado en su domicilio, aunque los medios fueron informados que había muerto a causa de una enfermedad. *Hafizullah Amin*, quién no tenía buenas relaciones con la URSS – a punto tal que ese mismo mes habían intentado asesinarlo-, había quedado a cargo del país pero sería solo hasta diciembre. Mientras tanto más de tres millones de personas habían huido de sus ciudades para refugiarse en Pakistán, convirtiendo a Afganistán en el mayor exportador de refugiados del mundo.

Otros dos intentos fallidos de asesinato fueron planeados por el gobierno ruso con el objetivo de sacar *Amin* del mapa político. El miedo de perder todo lo conseguido por la Revolución Saur sumado al hecho que estaban convencidos, gracias a las tareas de inteligencia de la KGB, de que *Amin* intentaría un acercamiento con los Estados Unidos hizo que Moscú no tardara ni un minuto más en preparar los planes para la invadir Afganistán. Ésta sería la primera fuera del continente europeo.⁴⁰ (en el sentido clásico del término, porque soldados rusos habían incursionado en África y hasta en Vietnam).

El ocho de diciembre “Brezhnev –Jefe de Estado de la URSS y Secretario General del Comité Central del Partido Comunista-, Gromyko –Canciller Soviético-, Ustinov –Ministro de Defensa- y Andropov –Director de la KGB- se reunieron, y los últimos dos advirtieron sobre los peligros que se estaban desarrollando en la frontera sur de la Unión Soviética y la posibilidad de que misiles norteamericanos de corto alcance fueran desplegados en Afganistán y apuntaran a objetivos estratégicos en Kazajstán, Siberia y otros. (algo así como la crisis de los misiles en Cuba pero al revés).⁴¹

⁴⁰ Ya el 1956 había invadido Hungría y doce años después, en el '68 lo había hecho en Checoslovaquia.

⁴¹ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 202.

La decisión de la invasión ya había sido tomada y el 12 de diciembre fue ratificada por el gobierno ruso.

Unos días más tarde los primeros batallones de infantería arribaban sigilosamente a Kabul. Los espías norteamericanos informaron de inmediato a Washington los planes del Politburó motivo por el cual las reuniones en el Congreso y en la Casa Blanca no se hicieron esperar. A fin de mes la capital afgana estaba bajo el control del Ejército soviético, mientras que otras divisiones se expandían a lo largo del territorio, del cual las tres cuartas partes del mismo se encontraba bajo un estado de anarquía casi absoluta, con el objetivo de desarmar y dismantelar algunas de las pocas bases militares nacionales aún en pie. El 27 por la noche *Amin* fue capturado en el Palacio de Gobierno y posteriormente asesinado y *Babrak Karmal* era nombrado Presidente.

Para enero del '80 las tropas soviéticas, que ascendían a ochenta mil hombres se establecieron formalmente en todo el Estado.

A partir de este momento, la historia de Afganistán dará un giro que incluirá y entrelazará con los conflictos y la política internacional: en 1979, con la invasión de la URSS al territorio afgano, la revolución islámica del Ayatollah Komeini en Irán, y el atentado shiíta a la Gran Mezquita en La Meca, repercutirá en el escenario mundial y provocará cambios en el mismo. Estados Unidos adquirirá un nuevo interés en la región, la política de Distensión y de “coexistencia pacífica” dará un paso a una fase de recrudescimiento en el enfrentamiento con la URSS y el Islam – erróneamente percibido como un todo- quedará ligado estrechamente a los términos fundamentalismo y por añaduría, terrorismo internacional. ⁴²

Las voces del mundo, incluida la China comunista, comenzaron a sonar rápidamente luego de la invasión. En particular la de los Estados Unidos no se hizo esperar. El Congreso estaba debatiendo sobre el Tratado sobre Misiles anti- balísticos (SALT⁴³ I y SALT II) iniciado formalmente en 1969 entre aquel país y la URSS y firmado por los presidentes *Carter*⁴⁴ y *Brezhnev* en mayo de 1972. Las conversaciones sobre la limitación de armas estratégicas que se habían iniciado como consecuencia de la carrera armamentística nacida de la confrontación de ambas superpotencias en el marco de la Guerra Fría, tenían como

⁴² Ibidem

⁴³ En inglés: Strategic Arms Limitation Talks o Conversaciones sobre la Limitación de Armas Estratégicas

⁴⁴ “La administración Carter comenzó a formar alianzas con otros países islámicos, principalmente Arabia Saudita, Egipto y Pakistán para apoyar a los mujahidin afganos”. En NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 91.

objetivo tratar el tema del control de armas, más específicamente limitar el desarrollo de armas nucleares.

Frente a los recién eventos, Washington decidió posponer la ratificación del mismo. Por un lado condenó la invasión afirmando que “había sido un acto de amenaza a la paz mundial del cual no saldrían impunes”, mientras que por otro lado estaban poniendo en marcha otras sanciones: “embargo de cereales, interrupción de la provisión a ese país de tecnología avanzada y materiales estratégicos, reducción de los privilegios de pesca acordados en aguas estadounidenses, la suspensión de la apertura de nuevos consulados norteamericanos en las ciudades soviéticas y la suspensión de los programas de intercambio económico y cultural”.⁴⁵

El más importante fue el embargo de granos a través de la cancelación de un acuerdo en el cual los Estados Unidos había prometido a Moscú diecisiete millones de toneladas de granos. Esta decisión perjudicó no sólo a los productores nacionales, sino también a los Estados Unidos como país exportador. Su lugar ahora “sería” ocupado por Argentina y otros países de Europa.⁴⁶

Otra de las medidas adoptadas se dio a través de la Doctrina Carter en la cual se establecían los intereses de los Estados Unidos en el Golfo al mismo tiempo que remarcaba que cualquier intento de agresión en aquella región sería sofocado, incluso si ello requiriese del Ejército.

⁴⁵ LANÚS, J. A. “De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980”. Emecé, Buenos Aires, 1984. Pág. 114.

⁴⁶ Con respecto a la posición de nuestro país, el ex embajador en Francia, Juan Archibaldo Lanús cuenta que el doce de enero de 1980 los Estados Unidos convocaron a una reunión a los representantes de Canadá, Australia, los miembros de la Unión Europea y a la Argentina con el objetivo de lograr la adhesión de estas grandes naciones exportadoras de cereales al embargo hacia la URSS. Durante varios días el embajador argentino, Dr. Aja Espil, el Ministro de Economía José A. Martínez de Hoz, el Canciller Carlos W. Pastor y el General Jorge Rafael Videla intercambiaron sus opiniones sobre esta cuestión, la cual jugaba un rol determinante para la economía de nuestro país. La decisión del embargo era una dura prueba ya que las exportaciones a la URSS y a otros países de Europa del Este habían pasado a representar, a finales de los '70, una parte cada vez más importante de las exportaciones totales de granos de la Argentina. Luego de varias idas y vueltas, que se encontraron en el medio con una carta del Presidente Carter al General Videla advirtiéndole de la amenaza a la paz mundial que había constituido la intervención soviética en Afganistán, finalmente el 10 de enero la Cancillería emite un comunicado a través del cual se informaba la posición del país ante la invasión y la actitud que el gobierno adoptaría: “la Argentina se halla indisolublemente vinculada a la civilización occidental (...) siendo estos valores los de la libertad, la justicia y la dignidad del hombre y no están sujetos a transacciones circunstanciales, ni a aprovechamientos oportunistas.” Luego anunció que no se adhería al embargo: “nos rehusamos a participar en decisiones o actitudes punitivas que se hayan adoptado sin nuestra intervención previa o que surjan de centros de decisión ajenos al país.” Op. Cit. 115.

El poder de veto de la URSS dentro del Consejo de Seguridad haría imposible que ningún tipo de sanción le fuese impuesta por su actuación en Afganistán o el envío de una misión de paz. Al mismo tiempo la Asamblea General de las Naciones Unidas mantuvo una Sesión de Emergencia Especial entre el 10 y el 14 de enero del '80. La A /RES-6/1 y 6/2 aprobada bajo el Sexto Periodo extraordinario de sesiones de emergencia sostenía entre otras cosas:

Gravemente preocupada por los recientes acontecimientos ocurridos en Afganistán y por sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales (...) reconociendo la necesidad urgente de que se ponga fin inmediatamente a la intervención armada extranjera en el Afganistán para permitir que su pueblo determine su propio destino sin injerencia externa ni coerción (...) recordando sus resoluciones sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía (...) hace un llamamiento a todos los Estados para que respeten la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la condición de país no alienado del Afganistán y se abstenga de toda injerencia en los asuntos internos del país; pide el retiro inmediato, incondicional y total de las tropas extranjeras del Afganistán para que su pueblo pueda determinar su propia forma de gobierno y elegir su sistema económico, político y social sin intervención externa, subversión, coerción o limitación de ninguna clase.⁴⁷

Unos meses más tarde, se aprueba otra resolución (A/ RES/35/37)⁴⁸ bajo los mismo términos que la anterior.

A pesar de la condena mundial, no hubieron sanciones efectivas para la Unión Soviética, quién tampoco mostraba preocupación frente a la opinión internacional. “Por esta razón muchos gobiernos, particularmente en Europa, tomaron la posición de que los Estados Unidos había exagerado y que Afganistán no era lo suficientemente importante para agregar un daño más amplio al orden internacional”.⁴⁹

Mientras tanto, el nuevo régimen -títere- de *Karmal*, y subsecuentemente del *Parcham*, buscaba desesperadamente la aceptación social, motivo por el cual dispuso algunas medidas tales como: modificar la constitución la cual permitiera la existencia de otros partidos políticos, lograr el retorno de los refugiados, liberar a presos políticos – que en su mayoría serían *parchamis*-, rever el programa de reforma agraria, garantizar la libertad religiosa,

⁴⁷ A /RES-6/1 y 6/2

⁴⁸ A/ RES/35/37

⁴⁹ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 210

restaurar la vieja bandera, entre otras. Lo cierto es que el gobierno estaba en manos de los soviéticos y el clima de tensión dentro de la sociedad, y dentro del PDPA, era tan grande que aquellas medidas jamás llegarían a concretarse. La lucha por el poder entre el Parlamento y el Ejército eran una constante que solo debilitaban aún más al Estado: “a medida que el descontento se iba esparciendo el comercio, la industria, la agricultura y el sistema de educación comenzaron a colapsar”.⁵⁰

La causa de Dios ubicada en la sura –o azora- dos del Corán sostiene:

combatid por Dios contra quienes combaten contra vosotros, pero no os excedáis. Dios no ama a los que se exceden. Matadles donde deis con ellos, y expulsadles de donde os hayan expulsado. Tentar es más grave que matar. No combatáis contra ellos junto a la Mezquita Sagrada, a no ser que os ataquen allí. Así que, si combaten contra vosotros, matadles: ésa es la retribución de los infieles. Pero, si cesan, Dios es indulgente, misericordioso.⁵¹

Así los islamistas refugiados en su mayoría en Pakistán, declararon la Yihad –que significa esfuerzo o lucha para lograr la perfección religiosa en su mayor sentido; en menor sentido es definida como guerra santa- contra el régimen comunista y la intervención en Afganistán. Miles de jóvenes árabes y musulmanes se unieron a esta causa (los combatientes de la Yihad son conocidos como *mujahidin*⁵²), entre ellos se encontraba un joven nacido en Arabia Saudita que ganaría muchísima fama a partir de los atentados en las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania en 1998: Osama Bin Laden. Rápidamente las diferencias entre los mujahidin comenzaron a surgir y, poco después, podían distinguirse, dentro de Pakistán, siete grupos todos ellos sunitas, divididos en dos grandes ramas:

Los grupos Islamistas centraban su lucha en la sociedad y en el Estado. Así:

- a) el *Hezb-i-Islami* –Partido Islámico- fundado por *Gulbuddin Hekmatyar*. Se trataba de un partido predominantemente pashtún y con gran apoyo del ejército y del Servicio de Inteligencia pakistaní. Controlaba poco territorio afgano aunque si

⁵⁰ Op. Cit. Pág. 212

⁵¹ Corán 2:190-192

⁵² “Durante los dos primeros años luego del golpe comunista y la invasión soviética, musulmanes moderados, demócratas y activistas nacionalistas dominaron el frente doméstico de los mujahidin” NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 94

contaba con fuerzas en todas las zonas sunitas. Era el más radical de todos los partidos islamistas fue el que más ayuda recibió por parte del gobierno de los Estados Unidos. Gracias a esto se abrieron campos de entrenamiento militares y varias escuelas religiosas (*madradas*) en donde el extremismo islámico era el pilar en la currícula de estudios.

- b) el *Hezb-i- Islami* fundado por *Yunis Khalis*. Estaba formado por mullahs combatientes provenientes de Afganistán oriental;
- c) el *Jamiat-i- Islami* –Sociedad Islámica- eminentemente tayiko fue fundado por *Burhanuddin Rabbani*. Se trataba del grupo extremista más poderoso que contaba con el total apoyo del gobierno de Pakistán.
- d) el *Ittihad-i- Islami Bara-i Azadi Afghanistan* –Unión Islámica para la libertad de Afganistán- formada por el reconocido político *Addal-Rab al-Rasul Sayyaf*. Contaba con muy bajo apoyo social. Hoy en día se encuentra aliado con el Jamiat.

Los Tradicionalistas centraban su lucha en base a la liberalización nacional:

- a) *Harakat-i- Inqilab-i- Islami* -Movimiento Revolucionario Islámico- dirigido por *Maulvi Nabi Mohammedi*. Se trataba de un partido conservador de eclesiásticos tradicionalistas. Si bien en un principio abarcaba a todos los grupos étnicos, a medida que los tayikos se iban identificando más con el Jamiat se tornó más bien pashtún. Sin bien al comienzo fue rápidamente reconocido, lo cierto fue que no había sido fundando sobre una sólida base por lo que no tardó en desaparecer del mapa político.
- b) el *Mahaz-i- Melli-i-Islami* -Frente Islámico Nacional- liderado por el un ex asesor del depuesto Rey Zahir, *Sayyid Ahmad Gailani*. Se trataba del partido más liberal a la vez más próximo al viejo gobierno monárquico. Si bien contaba con el apoyo de las tribus pashtunas de Kandahar no contaba con ayuda externa;
- c) el *Jabha-i-Nejat-i-Melli* -Frente de Liberación Nacional- dirigido por un profesor islámico ortodoxo *Sebghatullah Mujadidi*. No contaba con apoyo social, militar o incluso exterior.⁵³

⁵³ ROY, O. “Islam and Resistance in Afghanistan”. Cambridge Middle East Library, Nueva York, 1986. Pág. 70.

Las dos grandes fuentes de ingreso de ambos grupos provenían por un lado de la ayuda extranjera, más precisamente de los Estados Unidos y de Arabia Saudita, y por otro lado, de la venta de narcóticos. Cabe resaltar que la ubicación de los grupos en la frontera con Afganistán coincidía con territorio pashtún, en donde el ingreso provenía y aún hoy lo sigue siendo, de las plantaciones de opio.

“Aparte de su hostilidad a los rusos y al régimen de Kabul, los grupos de resistencia tenían poco en común (...) desde el principio estaban aptos tanto para pelear entre ellos como para cooperar. Ni la fe musulmana ni el concepto de Yihad eran lo suficientemente fuertes para superar sus antipatías personales, tribales y étnicas, y cualquier esfuerzo para reunirlos en un movimiento unificado falló”.⁵⁴

Ante este panorama que parecía irreversible ya y con la Yihad sin rumbo alguno, los rusos se las arreglaban para ocupar las ciudades más importantes del país al mismo tiempo, que necesitaban unificar al Ejército afgano, o lo que quedaba de él, que se encontraba esparcido peleando contra los mujahidin.

El '81 comenzaron con una serie de hechos violentos: disturbios en Kabul y otras ciudades importantes del interior eran seguidos por demostraciones estudiantiles. En cinco meses ya el número de muertos había ascendido a trescientos mientras que las cárceles estaban colmadas (novecientos arrestos en cuatro meses). Las bajas del Ejército, entre muertos y desertores, entre enero y abril fueron de diecisiete mil (y entre el '81 y el '82 el promedio anual oscilaba entre los treinta mil y treinta y seis mil). Las bajas civiles (en su mayoría de ciudades pequeñas y pueblos rurales donde los soviéticos estaban convencidos de que los mujahidin estarían escondidos) y militares en los enfrentamientos con las tropas soviéticas siguieron en aumento durante varios meses.

“La mayor parte del país, para algunos el noventa por ciento, estaba fuera de su control (en referencia a los soviéticos)”.⁵⁵ Setecientos cincuenta mil afganos se habían refugiado en Pakistán para mayo de ese mismo año, mientras que cien mil lo habían hecho en Irán. En el '82 las cifras aumentaron a un millón setecientos mil y cuatrocientos mil respectivamente. Para 1984 había tres millones quinientos mil refugiados en Pakistán, un millón quinientos

⁵⁴ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 216.

⁵⁵ Op. Cit. Pág. 219

mil en Irán y entre un millón y medio y dos millones de refugiados internos que habían huido de las grandes ciudades afganas hacia el campo.

“Los refugiados siguieron huyendo de Afganistán durante el resto de la década. En diciembre de 1990, el ACNUR –Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados- calculaba que había más de 6,3 millones de refugiados en los países vecinos, de los cuales 3,3 millones estaban en Pakistán y 3 millones en Irán. Para entonces, los afganos se habían convertido en la mayor población de refugiados del mundo”.⁵⁶

Las condiciones geográficas y los disturbios entre los diferentes grupos y etnias superaban a Moscú. Y sumado a problemas de comunicación, mantenimiento y suministros a las tropas, ganar esta guerra ya no estaba entre sus planes.

Los mujahidin, que al principio no estaban muy encaminados en el terreno de batalla, aprendieron de sus errores y pronto adquirieron mayor experiencia y mejores armas –de origen soviético- provistas por los norteamericanos, compradas en secreto en Egipto e Israel y enviadas a través de Pakistán⁵⁷. Un segundo suministro provenía de China, al mismo tiempo que Arabia Saudita y otros estados del Golfo proveían de ayuda financiera.

Como se mencionó al final del primer capítulo en 1985 *Mijail Gorbachov* es nombrado Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética haciéndose cargo del poder. Era conciente de que la guerra en Afganistán no iba a mejorar, por lo que la retirada era inevitable. Mientras que, del otro lado, *Ronald Reagan* asumió como Presidente de los Estados Unidos. La idea no era unirse a la victoria de los mujahidin sino más bien, dejar a la URSS gravemente herida.

“1985 fue, en consecuencia, un año en el que la lucha fue particularmente intensa y las bajas, tanto civiles como militares, fueron altas”.⁵⁸

La Asamblea General recibe un reporte ese mismo año, preparado por la Comisión de Derechos Humanos en conjunto con el ACNUR sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán. La A/ RES/ 40/137 aprobada el 13 de diciembre sostenía:

Consciente de su responsabilidad de promover y alentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos (...), subrayando la obligación de todos los gobiernos de respetar y

⁵⁶ En <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2022.pdf> recuperado el 15 de junio de 2009.

⁵⁷ Por lo que el gobierno del Presidente Zia fue fuertemente cuestionado, en especial por lo diplomáticos rusos.

⁵⁸ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 227.

proteger los derechos humanos (...), recordando la resolución 1984/55 del 15 de marzo de 1984 de la Comisión de Derechos Humanos, en que la Comisión expresó su preocupación y ansiedad por la continuación de la presencia de fuerzas extranjeras en el Afganistán (...), tomándose nota de la resolución 1985/38 del 13 de marzo de 1985 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Comisión expresó su profunda preocupación ante las graves y masivas violaciones de los derechos humanos en el Afganistán e instó a las autoridades de ese país a que pusieran fin a esas violaciones y en particular a la represión militar que se estaba llevando a cabo contra la población civil, (...) exhorta a las partes en el conflicto a que apliquen plenamente los principios y normas del derecho humanitario internacional y que admitan a las organizaciones humanitarias internacionales, en particular al Comité Internacional de la Cruz Roja, y faciliten sus operaciones encaminadas a aliviar los sufrimientos de la población del Afganistán.⁵⁹

Por su parte, *Babrak Karmal* buscaba de todas las formas posibles demostrar algo de autoridad. Ni la convocatoria a la Loya Jirga ni las elecciones en agosto lograron ayudarlo. Finalmente a principios del '86 *Gorbachov* decide deshacerse de él y nombra en su lugar al Jefe de la Policía Secreta del Estado –la *Khadamat-i ittila'at-i Dawlati* o Agencia de Información del Estado - y uno de los fundadores del Parcham, *Mohammed Najibullah*. De origen pashtún, fue Embajador en Irán, se había refugiado en la URSS y regresó poco tiempo después del golpe a Amin. En mayo de ese año *Najibullah* fue nombrado Secretario General del PDPA sin echar oficialmente a *Karmal*, quién ya no tenía ningún poder. La idea era mostrarle al mundo una unión de líderes. En noviembre finalmente *Karmal* fue exiliado en la URSS y nombrado en su lugar aunque por muy poco tiempo *Mohammed Chamkani*. “Las razones de esta ida eran claramente políticas: un unido, fuerte y más decisivo carácter era necesario si el PDPA iba a sobrevivir la partida de la Unión Soviética”.⁶⁰

En noviembre del '87 *Najibullah* fue electo Presidente por la Loya Jirga, al mismo tiempo que aprobaron una nueva constitución bastante parecida a la del '64. Mientras tanto los mujahidin buscaban la forma de unirse, aunque eventualmente fracasaron.

La lucha continuó y en noviembre del '86 los líderes de la Unión Soviética reunidos en el Kremlin llegaron a la conclusión de que la disputa por el pueblo afganos había fracasado.

⁵⁹ A/ RES/ 40/137

⁶⁰ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 230.

Al mismo tiempo, el nuevo presidente afgano intentaba establecer la paz en el país a través del cese del fuego, de alcanzar acuerdos parciales con los mujahidin y ponerle fin a las luchas internas del PDPA.

Cuando en el '82 Diego Cordoves fue designado como mediador de las Naciones Unidas en Afganistán por el Secretario General, comenzó lo que sería una larga negociación en busca de la paz en aquel territorio. El lugar elegido fue la ciudad de Ginebra. Los involucrados eran: Afganistán y Pakistán particularmente, los Estados Unidos, la URSS e Irán, aunque si bien este último se negó a participar buscó la manera de mantenerse informado. Los mujahidin no fueron invitados. Las condiciones se resumieron en cinco puntos:

1. la no interferencia en los asuntos internos de Afganistán
2. buscar la garantía internacional de que se ha llegado a un acuerdo
3. el regreso de los refugiados
4. la retirada de las tropas soviéticas
5. la formación de un nuevo gobierno pro- paz.

Recién en el '86 algunas de estas medidas fueron llevadas a cabo: *Gorbachov* le prometió al Presidente *Reagan* la retirada de ocho mil efectivos para finales de ese mismo año. Sin embargo, esta cuestión se retrasó hasta mitad del '88. El último punto a determinar estaba ligado a la ayuda externa: los Estados Unidos se comprometieron a seguir apoyando a los mujahidin mientras los rusos siguieran apoyando al gobierno. Finalmente el 14 de abril se firman los Acuerdos de Ginebra. El último ruso en retirarse fue el General *Gromov* en febrero del '89. Ese mismo año sería el último de la larga disputa entre la URSS y los Estados Unidos.

No podía decirse lo mismo sobre la lucha interna en Afganistán: el país quedaría dividido en dos grupos aquellos que vivían en Kabul bajo el régimen de *Najibullah*, y los mujahidin –en sus respectivos grupos-.

El régimen Taliban

El *Hezb-i-Islami* de *Gulbuddin Hekmatyar*⁶¹ fue el primero de los siete partidos en recibir a expertos extranjeros entrenados en la “Yihad”. Varios grupos de mujahidin más extendidos a lo largo de Pakistán tomaron aquel modelo como referencia.

De esta forma muchos líderes islamistas hasta el momento desconocidos encontraron su oportunidad de volverse famosos creando sus propias organizaciones políticas gracias a la

⁶¹ Durante la Guerra del Golfo en 1991, este y otros islamistas apoyaron a Irak enviando a sus mujahidin, mientras que los otros grupos más tradicionalistas enviaron fuerzas a los sauditas.

asistencia internacional⁶². “Les fueron dando rienda suelta sobre millones de afganos que vivían en los campos de refugiados, y la asistencia que recibían era usada para reclutar e influenciar a las poblaciones de refugiados”.⁶³

Una situación similar ocurría en otros países de la zona, como fue el caso de Irán donde grupos shiítas afganos y, en menor medida, grupos sunitas recibían apoyo financiero, de armamentos, de entrenamientos, entre otros del gobierno. Aquellos primeros habían sido atraídos por las ideas del *Ayatollah Komeini* sobre la revolución y la creación de un Estado islámico como alternativa al comunismo ruso o al capitalismo norteamericano. Por este motivo el gobierno ordenó que los jóvenes afganos refugiados asistieran a escuelas religiosas dirigidas por clérigos adeptos a las ideas del *Ayatollah*, a fin de formar grupos políticos armados. Estos se instalarían posteriormente alrededor de la frontera afgana y su misión principal sería eliminar a cualquier shiíta afgano que no siguiera las ideas de Komeini.

“Durante la guerra entre Irán e Irak (1980-1988), algunos grupos shiítas afganos pro Irán reclutaron guerreros afganos a las líneas de combate para pelear contra los iraquíes. A cambio, estos grupos recibieron ayuda financiera y militar lo que les permitió transportar armas iraquíes robadas a sus grupos dentro de Afganistán”.⁶⁴

A mediados de la década de los '80 los islamistas afganos, gracias a la asistencia financiera internacional, aunque principalmente proveniente de los Estados Unidos, abrieron una serie de colegios religiosos conocidos como *madradas*⁶⁵, destinados en particular a los jóvenes afganos refugiados en los campos. “Estos jóvenes eran entrenados en un sistema educacional que encajaba con la ideología política de los islamistas, incluyendo un requerimiento de que los chicos participen en entrenamientos militares, un compromiso activo en la línea de combate, y que sean militantes en otras actividades”.⁶⁶ Los graduados

⁶² Por ejemplo muchos grupos no islámicos en Estados Unidos, Canadá y otros países europeos hacían actividades recreativas y colectas destinadas a las milicias afganas y otros grupos en Pakistán.

⁶³ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 92

⁶⁴ Op. Cit. Pág. 93

⁶⁵ Basaban su enseñanza en los preceptos de la escuela hindú Deobandi del Islam Hanafi establecida en 1867 al norte de India. Más tarde se trasladaría a Sudáfrica, Pakistán y Afganistán.

⁶⁶ NOJUMI, N. Cap 2 “The Rise and Fall of the Taliban” en “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 98

conocidos posteriormente con el nombre de *'alim* ⁶⁷ se convertirían más tarde en líderes de las mezquitas dentro de las zonas (en el caso de Afganistán se trataba del área pashtún) controladas por los mujahidin, y que les servirían de nexo para influir en los gobiernos locales imponiendo un sistema político centralizado similar al de Amin.

Una de las falencias más importantes de estos jóvenes era que al haber crecido dentro de los campos de refugiados carecían de conocimientos sobre la historia de su país de origen, Afganistán. A propósito de esto los escritores Robert D. Crews y Amin Tarzi comentan:

En la práctica, los estudiantes fueron entrenados en, y vivieron a través, de los mandatos de la ideología política islámica para ser preparados para el “Paraíso” resistiendo a todos aquellos que pensaban, vestían y se comportaban en forma diferente al entrenamiento de ellos. Como los afganos comunistas, los islámicos habían comenzado a rescribir la historia condenando las tradiciones locales, especialmente el rol pasivo de la religión y de los establecimientos religiosos hacia la causa de la revolución islámica y la creación de un estado islámico en Afganistán.⁶⁸

De esta forma los jóvenes fueron alejados de la realidad y educados bajo un sistema que les mostraría un mundo donde los “tonos grises” no existen. Esta nueva enseñanza de un Islam más politizado pretendía establecer las bases para una “guerra santa alrededor del mundo”. El *Hezb-i-Islami* de *Hekmatyar* también fundó una serie de colegios religiosos especiales para chicos cuyos padres habían sido asesinados durante la intervención soviética. Así estos jóvenes serían purificados y, a su vez, se les mostraría el camino para vengar la muerte de sus familias. “A través de esta meta “santa” y “yihadista”, fueron entrenados militarmente de forma intensiva a temprana edad y fueron expuestos a nociones de violencia política”.⁶⁹ Cuando los soviéticos se retiraron, *Najibullah* buscó por todos los medios la forma de fortalecer a su gobierno así como también a él mismo. Sus esfuerzos fueron inútiles y en 1991 convocó a una shura con el objetivo de llamar a elecciones nacionales a fin de establecer un gobierno interino. Naciones Unidas se encargaría de elaborar el plan de reforma. Ese mismo año, los Estados Unidos y la URSS llegaron a un acuerdo y a partir del 1ero de enero del '92 dejaron de enviar armas, petróleo y comida tanto al gobierno como a la guerrilla afgana. Eventualmente Pakistán haría lo mismo con los mujahidin.

⁶⁷ Su plural *'ulema* significa Doctor en Derecho. Este término usualmente hace referencia a quién ha terminado el último año en la madraza.

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Op. Cit. Pág. 99

Siendo manipuladas, según los dichos de *Najibullah*, por el Servicio de Inteligencia de Pakistán, en mayo *Sebghatullah Mujadidi* fue nombrado Presidente, mientras que *Addal-Rab al-Rasul Sayyaf* fue nombrado Primer Ministro. *Mujadidi* proclama la creación de la República Islámica de Afganistán, gobernó durante dos meses y luego fue reemplazado por el líder del *Jamiat-i- Islami Burhanuddin Rabbani*. Al mismo tiempo que el ex Presidente intentaba huir de Kabul, el PDPA cambia su nombre por el de Hezb-i- Watan –Partido de la Patria o Partido Nacional-.

Sin embargo la tensión dentro del gobierno, de la sociedad y entre los grupos de mujahidin fue en aumento. Para el '92, aquellos jóvenes unificados en el *Lashkar-e Isar* o Ejército de Sacrificio, se habían establecido en los alrededores de Kabul. Pocos días les tomó invadir la ciudad y matar a miles de ciudadanos. Frente a este hecho, sumado al desacuerdo sobre la rígida ideología política islámica, muchos afganos rechazaron aquel ataque.

“Poco antes de que aparecieran los taliban, Afganistán se hallaba casi en un estado de desintegración. El país estaba dividido en feudos regidos por los señores de la guerra y todos ellos habían luchado, cambiando de bando y luchando de nuevo en una serie de asombrosas alianzas, traiciones y derramamiento de sangre”.⁷⁰ El '93 estuvo signado por la anarquía, las batallas cruentas y luchas a lo largo y ancho del país.

Reiteradamente el Consejo de Seguridad se vio forzado a reunirse a fin de establecer una nueva Misión. Esta sería encomendada a un ex Ministro de Relaciones Exteriores de Túnez: *Mahmood Mestiri*. Para agosto de ese mismo año ya había entablado conversaciones con varios grupos de mujahidin a fin de lograr el cese de las hostilidades. La favorable reacción de los grupos hizo creer a *Mestiri* que en poco tiempo la paz sería restablecida; sin embargo, no contó que en el medio de aquel caos nacería un nuevo actor: los taliban.

Sobre la elección de este nombre, el escritor Ahmed Rashid comenta:

Cómo muchos de ellos eran estudiantes de medio tiempo o tiempo completo de las madrasas, el nombre que ellos se eligieron era natural. Un talib es un estudiante islámico, alguien que busca conocimiento en comparación con el mullah que es aquel que da conocimiento. Al elegir un nombre así los Taliban (plural de Talib) se distanciaron de la política partidaria de los mujahidin señalando que eran un movimiento que limpiaría la sociedad y no un partido tratando de obtener poder.⁷¹

⁷⁰ MENCIA, M. G. “Afganistán y el régimen Taliban” CERIR, Rosario, octubre 2004

⁷¹ RASHID, A. “Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia”. Yale NB, Estados Unidos, 2001. Pág. 22.

En julio del '94 con el propósito de terminar con los constantes ataques a la población de Kandahar, un grupo de campesinos pidió ayuda a un mullah que se encontraba cerca de la frontera con Pakistán, *Maulvi Mohammed Omar*. De descendencia hotak, una de las ramas pashtunas nació en el seno de una familia de campesinos alrededor de 1959 e hizo su primera aparición pública en el '98 ya que antes nunca había sido fotografiado ni entrevistado.

Este convocó a varios estudiantes religiosos a fin de unirlos para luchar contra los atacantes. Ante la victoria obtenida en aquella provincia pronto fueron convocados en otros lugares con el mismo propósito. De esta manera su reputación fue en ascenso, por lo que comenzaron a “reclutar compañeros para una Yihad contra aquellos que, en sus ojos, han traicionado al país”.⁷²

Otra fuerza que surgió detrás de los Taliban y que, al mismo tiempo, brindó su apoyo a estos fue la más poderosa coalición dentro del gobierno de *Benazir Bhutto*, el *Jamiat-i-Ulema-i-Islami* dirigido por *Mawlana Fazlur Rahman*. El soporte logístico de los Taliban quedó a cargo del Ministro del Interior pakistaní el General *Nasirullah Babar*, autor de una política profunda hacia Afganistán. El objetivo de la misma era lograr a través de la creación de un régimen pro Pakistán en Kabul, apoyo de esta última en caso de una futura guerra con la India. Es por esto que los grupos exiliados de los '70, los '80 y más tarde en los '90 los Talibán recibieron ayuda por parte de Islamabad.

Con respecto al rápido ascenso de este grupo a la vida política afgana, los autores Crews y Tarzi comentan: “El ascenso de los Taliban fue “clavado” en sucesos regionales. La competencia por el acceso a ex estados de la URSS ricos en petróleo y gas añadían un componente a la política pakistaní⁷³ hacia Afganistán. El régimen de *Bhutto* vio el acceso a estos mercados de Asia Central y el transporte de energía como críticos para la industria de su país”.⁷⁴ De esta manera Afganistán se convertiría en la ruta de acceso más rápida de Pakistán a otros estados. Los bienes transportados iban desde alimentos hasta armas y drogas –esto último benefició a los productores de opio en su mayoría establecidos en el sur

⁷² EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 250

⁷³ La empresa petrolera norteamericana Unlocal junto con la empresa Delta de Arabia Saudita decidieron invertir cuatro mil millones de dólares para la construcción de oleoductos en Pakistán.

⁷⁴ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 101

del país-. Sin embargo atravesar un país en donde la ley y el orden no existen no era sencillo. Grupos locales guerreros aprovechaban el paso de los camiones para cobrarles impuestos, robarlos e inclusive extorsionarlos.

Con Kandahar tomada, los Taliban se movilizaron hasta la ciudad de Herat en septiembre del '95 y de allí, el próximo objetivo sería Kabul.

La administración Clinton contaba, a principios del '96 con un nuevo aliado en su política contra Irán aunque estaban casi convencidos que los Talibán no lograrían el control de Kabul o del resto del país. Esta hipótesis se basaba en los dichos de la asistente del Secretario de Estado para Asia del Sur *Robin Raphael* quién sostuvo, luego de su visita al país, que el régimen Talibán estaba fraccionado, carecía de experiencia para gobernar y eran por sobre todo obstinados. Afirmó que aquellas debilidades combinadas con la fuerza de *Ahmed Sha Masud* –uno de los líderes de la Alianza del Norte⁷⁵ establecida en la zona norte del país como alternativa al régimen Talibán- mostraban un cambio en el equilibrio político lo que les impediría tomar Kabul.⁷⁶

Sin embargo “el alto nivel de compromiso de Pakistán en la planificación y en las operaciones le permitieron a las fuerzas de los Taliban avanzar rápidamente hacia Kabul y establecer su visión institucionalizada de la teocracia islámica, el Emirato Islámico de Afganistán, en septiembre de 1996”⁷⁷. Con los Taliban ya en el poder el ex Presidente *Rabbani* se ve forzado abandonar el país ese mismo mes. Su lugar sería ocupado por el *Mullah Mohammed Omar* a quién sus partidarios le concedieron el título de “Comandante del fiel” –*Amir al-Mu'minin*-. Prefirió gobernar desde su base en Kandahar y visitó Kabul en dos ocasiones.

Cabe destacar como segunda fuente de incentivo para capturar la capital afgana provino gracias al pago en efectivo de un millón de dólares provisto por el multimillonario árabe, *Osama Bin Laden*.

Los únicos países en reconocer al nuevo gobierno afgano fueron Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Pakistán, a quién le convenía la presencia de los pashtún en el

⁷⁵ Estaba compuesta por: uzbekos, hazaras shiítas y algunos pashtún islamistas.

⁷⁶ RASHID, A. “Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia”. Yale NB, Estados Unidos, 2001. Pág. 41.

⁷⁷ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 105

gobierno ya que esta etnia era sobresaliente a ambos lados de la frontera y sobre la que ha ejercido siempre gran influencia.

El próximo objetivo era el control del norte del país empezando por Mazar-e-Sharif “la última fortaleza en el norte de Afganistán de la alianza anti- Talibán que estaba bajo el control del General *Rashid Dostum* y sus uzbekos”.⁷⁸

Las nuevas autoridades buscaban por un lado la unificación de Afganistán a través de la extinción de la oposición, y por otro lado instaurar el reinado de la virtud islámica. Para lograr este último objetivo se establecieron una serie de medidas como: la prohibición de la música, el cine, la televisión, la literatura y otras artes, los juegos de azar y las actividades de recreación al aire libre. El rol de la mujer en la vida social fue limitado a punto tal que solamente podían relacionarse con otras mujeres y salir a la calle acompañadas del jefe de la familia. El uso del velo o burka era obligatorio. En cuanto a la educación el único campo en el que podían desempeñarse era en el de la medicina aunque solo para tratar a otras mujeres. A los hombres se les obligó a dejarse crecer la barba mientras que el corte de pelo estaba prohibido al igual que el uso de vestimenta occidental.

El hurto o robo era castigado con la amputación de las manos, la violación y el asesinato con la ejecución pública y a quién cometía adulterio se lo lapidaba.

Todas estas políticas fueron diseñadas y promovidas a través del Ministerio para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio.

De acuerdo con lo formulado, todos los residentes de Afganistán estaban obligados a seguir las reglas del Emirato y obedecer las órdenes del Amir al-Mu'minin. Aquel que se rehusara será tildado de rebelde de acuerdo con la shira, y, para otros musulmanes, será obligatorio -farz- que lo ejecuten. Además, si el Amir llamara al pueblo a la Yihad, era también obligatorio para todos los musulmanes calificados seguir sus órdenes y llevar las armas contra los enemigos del Amir.⁷⁹

La falta de educación sobre la administración de un estado era la mayor traba de los Talibán. Todas las decisiones eran consultadas al Mullah y a sus seis consejeros religiosos, lo que demostraba la concentración del poder y el carácter totalitario que iba teniendo el gobierno. Los cargos más importantes estaban reservados solamente para fanáticos

⁷⁸ RASHID, A. “Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia”. Yale NB, Estados Unidos, 2001. Pág. 56.

⁷⁹ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 108

religiosos pashtúnes fueran militares o civiles. Como bien señala Nojumi: “(...) los líderes más importantes del gobierno jugaban los roles de militares y civiles al mismo tiempo. Casi siempre eran más leales a los principios del movimiento que a la burocracia estatal”.⁸⁰

La lucha por el establecimiento del reino de la virtud en el país ocasionó el aislamiento del gobierno con respecto a la población. La esperanza de la mayoría por recuperar la paz, la seguridad y lograr mejorar la calidad de vida quedó en la más absoluta ilusión. Las pocas obras públicas realizadas durante este periodo estaban ligadas al tráfico de drogas, en especial de opio que era la principal fuente de ingresos del gobierno.⁸¹

“La obsesión de los Talibán por el uso del velo, el aislacionismo de las mujeres y la disciplina de las interacciones entre los sexos, así como de los castigos draconianos, pareció indicar un retorno a un mundo medieval de la teocracia fanática”.⁸²

El mayor grupo opositor al nuevo régimen seguía siendo la Alianza del Norte. Ante el avance de los Talibán a la zona, los líderes se vieron en la necesidad de fortalecer la alianza a través de nuevas políticas. A principios de junio del '97 crearon el Frente Islámico Unido para la Salvación de Afganistán, con capital en Mazar, *Rabbani* como presidente y *Masud* como Ministro de Defensa. A esto había que sumar los embargos puestos por Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos.

La situación se complicaría aun más debido al fuerte lazo que había forjado el *Mullah Omar* con *Osama Bin Laden*. De nacionalidad saudí nació en 1957 en el seno de una familia adinerada y estuvo influenciado desde joven por aquellos líderes que predicaban la Yihad. Luego de la invasión soviética en Afganistán, se trasladó a Pakistán y un tiempo más tarde retornó hacia aquel primero donde dirigió varias obras de construcción de refugios, así como también fue uno de los organizadores de los campos de entrenamiento para las guerrillas anti soviéticas en la provincia de Khost. En 1989 crea *Al Qaeda*, una base de datos –como bien indica su nombre- que contenía información detallada sobre miles de combatientes musulmanes extranjeros reclutados por el Servicio de Inteligencia Pakistani y que, a su vez, servía como “un centro para árabes afganos y sus familias y para forjar una alianza de base amplia entre ellos”.⁸³

⁸⁰ Op. Cit. Pág. 110

⁸¹ El Mullah alegaba que la ley islámica prohibía el consumo más no la comercialización

⁸² CREWS, R. Y TARZI, A. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 8.

⁸³ RASHID, A. “Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia”. Yale NB, Estados Unidos, 2001. Pág. 128.

Con la retirada de los rusos, y desilusionado con los mujahidin retornó a Arabia Saudita para dedicarse al negocio familiar. Pero en 1990, tras la invasión de Irak a Kuwait presionó la Familia Real al mismo tiempo que buscaba armar un ejército para pelear contra Irak. El Rey *Fahd* prefirió buscar ayuda en Washington. Frente a esta decisión *Bin Laden* comenzó a criticar públicamente al Rey (llamándolo “Corruptor del Corán” por ejemplo) y pidió a los *ulema* que aprobaran “reglas religiosas” *-fatwas-* contra todos aquellos no musulmanes con presencia en la región.

En 1992 se ve obligado a abandonar el país exiliándose en Sudán. Allí vivió cuatro años hasta ser expulsado nuevamente debido a la presión de los Estados Unidos y de Arabia Saudita sobre el gobierno sudanés. En mayo retorna a Afganistán donde es recibido bajo la protección de la *Shura* de Jalalabad. Tres meses más tarde emite su primer llamado a la Yihad contra los norteamericanos: “Los muros de la opresión y la humillación no podrán ser demolidos excepto bajo una lluvia de balas”.⁸⁴ Un año más tarde se instala en Kandahar a pedido del *Mullah Omar* donde se convierte en protegido de los Talibán. En agosto del '97 el Departamento de Estado de los Estados Unidos ordenó el cierre de la embajada de Afganistán en Washington. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió varias resoluciones en las que denunciaba el maltrato del gobierno Talibán a las mujeres. La tensión entre el gobierno afgano y Washington fue en aumento. En agosto del 1998 se produjeron dos atentados en distintos países pero hacia un objetivo en común: las Embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania respectivamente. Con más de cinco mil heridos y doscientos cincuenta y siete muertos – entre ellos doce norteamericanos- la respuesta de los Estados Unidos no se hizo esperar.

Un día después de las explosiones, que el gobierno de Irán condenó explícitamente para despejar dudas, un ignoto grupo llamado Ejército Islámico para la Liberación de los Lugares Sagrados se atribuía la autoría de las voladuras. Pero, sin que Washington lo responsabilizara oficialmente, el nombre que con más fuerza entonces circulaba era el de Bin Laden, quién había declarado públicamente una guerra santa contra los Estados Unidos.⁸⁵

Una semana más tarde y como réplica por los atentados, Washington bombardeó un campamento de entrenamiento de terroristas en Afganistán al mismo tiempo que destruyó

⁸⁴ Op. Cit. Pág. 131.

⁸⁵ <http://www.clarin.com/diario/1998/08/21/i-02801d.htm> recuperado el 23 de julio de 2009. Ver también <http://www.clarin.com/diario/1998/08/22/i-04601d.htm> recuperado el 23 de julio de 2009.

lo que ellos creían se trataba de una planta de fabricación de armas químicas en Sudán –este último “denunció que la supuesta planta para fabricar gas VX eran en realidad un laboratorio de productos veterinarios asociados a la ONU (lo que ésta confirmó)”-.⁸⁶

El 8 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 1214 (S/RES/1214) en la cual sostiene:

Expresando su profunda preocupación por la persistencia del conflicto en el Afganistán, que recientemente se ha agravado sobremanera debido a la ofensiva desencadenada por las fuerzas talibanas que continúa, pese a los reiterados llamamientos del Consejo de Seguridad para que cesen los combates (...) exige que los talibanes, así como otras facciones afganas, pongan fin a los enfrentamientos, concierten una cesación del fuego y reanuden las negociaciones sin demoras ni condiciones previas (...) insta a todas las facciones afganas, en particular a los talibanes, a que demuestren su determinación de respetar plenamente la seguridad de todo el personal internacional y humanitario (...) exige también a los talibanes que se abstengan de dar santuario y adiestrar a terroristas internacionales y a sus organizaciones, y que todas las facciones afganas cooperen con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo; exige asimismo que los talibanes, así como todos los demás interesados, pongan fin al cultivo, la producción y el tráfico de drogas ilegales; deplora la incapacidad de los líderes de los talibanes, en particular de adoptar medidas para cumplir la exigencias formuladas en sus resoluciones anteriores, especialmente la de concertar una cesación del fuego y reanudar las negociaciones y, en este contexto, expresa su disposición de considerar la imposición de medidas, de conformidad con la responsabilidad que se le encomienda a la Carta de las Naciones Unidas, a fin de lograr la plena aplicación de sus resoluciones pertinentes.⁸⁷

Un año más tarde, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución la S/ RES/ 1267 con fecha el 15 de octubre de 1999 donde se le exigía, a través de un ultimátum, al gobierno Talibán al cumplimiento de las anteriores resoluciones, deje de proporcionar refugio y adiestramiento a los terroristas internacionales y a sus organizaciones y ponga inmediatamente a disposición de cualquier estado dispuesto a juzgar a *Osama Bin Laden*.

La situación dentro del país iba empeorando paulatinamente: los Taliban dependían cada vez más del soporte militar y financiero de *Al Qaeda*, en particular frente a su lucha contra la Alianza del Norte. “A finales de 2000, *Al Qaeda* contribuía alrededor del 30% al 40% de

⁸⁶ <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-08/98-08-22/pag19.htm> recuperado el 23 de julio de 2009

⁸⁷ S/ RES/ 1214

las fuerzas militares de los Talibán”.⁸⁸ Y luego de los embargos impuestos por Naciones Unidas y los Estados Unidos, el tráfico de drogas, armas o cualquier otro ilícito se convirtió en la única actividad rentable del gobierno.

A principios de 2001, *Al Qaeda* ya contaba con un ejército propio y controlaba casi todo el este y parte del norte del país.

“La atracción de las industrias del tráfico, combinado con la expansión de las madrasas y el establecimiento de un gran número de campos de entrenamiento para militantes internacionales islamistas y sus ansias de guerra, pusieron a Afganistán en el centro del escenario en la guerra librada por las fuerzas militantes revolucionarias desafiando el orden internacional existente”.⁸⁹

Con el 75% del país bajo dominio de los Talibán, el próximo paso de *Al Qaeda* era “talibanizar” el resto de la región. Esto incluía derrotar por completo a las fuerzas de *Masud*, quién hasta ese momento contaba con el apoyo de Washington. Estados Unidos estaba preparado para enviar tropas al norte de Afganistán a pelear contra los Talibán. Sin embargo estas no llegarían a tiempo.

El 9 de septiembre de 2001, en un esfuerzo preventivo para evitar cualquier soporte militar norteamericano directo a las fuerzas de la oposición, dos miembros suicidas de *Al Qaeda* disfrazados de periodistas asesinaron a *Masud*, un hombre en quién los Estados Unidos tranquilamente podían confiar que pondría fin al régimen Taliban y posiblemente capturara a Osama bin Laden.⁹⁰

Dos días más tarde, el martes 11 de septiembre de 2001, en las primeras horas de la mañana el mundo asistió, sorprendido, a un ataque terrorista de un tipo desconocido hasta ese momento.

⁸⁸ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 113

⁸⁹ Op. Cit. Pág. 114

⁹⁰ Op. Cit. Pág. 115



U.S. ATTACKED

HIJACKED JETS DESTROY TWIN TOWERS AND HIT PENTAGON IN DAY OF TERROR



Capítulo Cuarto

Contenido:

1. Del atentado del 11/09/01 a la Convención de Bonn
2. ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad.
Características y objetivos
3. UNAMA: Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán
4. Traspaso del mandato de la ISAF: de Nueva York a Bruselas.

Del atentado del 11/09/01 a la Convención de Bonn

A las 8:46 AM del 11 de septiembre de 2001 el vuelo 11 de American Airlines, que había despegado con noventa y dos pasajeros de la ciudad de Boston con destino a Los Ángeles, se estrella contra la torre norte de uno de los íconos de mundo financiero: el *World Trade Center*, ubicado en la parte sur de la Isla de Manhattan en la ciudad de Nueva York.

Quince minutos más tarde, a las 9:03 AM un segundo avión perteneciente a United Airlines, el vuelo 175 con igual ruta que su anterior y transportando a sesenta y cinco pasajeros, se estrella contra la torre sur de *World Trade Center*.

A las 9:37 AM el vuelo 77 de American Airlines que había despegado de Washington DC con sesenta y cuatro personas a bordo y que tenía como destino la ciudad de Los Ángeles, se estrella contra el ala oeste del Pentágono –ubicado en el condado de Arlington, Virginia – sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Media hora más tarde, mientras la segunda torre colapsaba, un cuarto avión, el vuelo 93 de United Airlines, se estrella o es derribado en las afueras de Pittsburg, Pennsylvania. Aparentemente tenía como destino la Casa Blanca, domicilio y residencia oficial de los presidentes de los Estados Unidos. El entonces presidente George W. Bush (h) se encontraba, al momento de los atentados, en una escuela primaria en el estado de Florida dando un charla sobre un nuevo programa de lectura.

A las 10:28 AM el ataque finalizaba cuando la primera torre se desmoronaba frente a las miradas atónitas de los sobrevivientes así como también ante las cámaras de televisión de todo el mundo. Dos mil novecientos noventa y dos fue el número de víctimas fatales: dos mil setecientos cincuenta y nueve que incluían a los diez secuestradores y a los ciento cincuenta y siete pasajeros más su tripulación murieron en los atentados a las Torres Gemelas; ciento veinticinco incluidos los cinco secuestradores y los cincuenta y nueve pasajeros más la tripulación murieron en el ataque al Pentágono y los cuarenta y cuatro pasajeros incluidos los cuatro secuestradores fueron las víctimas del vuelo 93.¹

Inmediatamente las Fuerzas Armadas recibieron órdenes de entrar en el máximo estado de alerta “Delta 5 –en inglés DEFCON 5-”. La Casa Blanca, el Congreso de la Nación, el

¹ FUENTES: The New York Times y El Mundo de España
http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/s/sept_11_2001/attacks/index.html?scp=1&sq=9/11%20attacks%202001&st=cse; y
<http://www.elmundo.es/especiales/2001/09/internacional/ataqueusa/infarto.html> recuperados el 30 de agosto de 2009

Departamento de Tesoro y el resto de los edificios federales fueron evacuados, en tanto que el presidente debió postergar su regreso a Washington hasta las primeras horas de la noche. En tanto el alcalde de Nueva York pedía a la población calma y tranquilidad, la Capital del país entraba en un estado de pánico absoluto.

Las dudas inicialmente expresadas, particularmente en el mundo musulmán, que estos ataques fueron obra de *Bin Laden* y su organización *Al Qaeda* fueron disipadas cuando él apareció en una serie de videos² donde era entrevistado, primero amenazando públicamente con futuros atentados y luego revelando su conocimiento previo y responsabilidad por los ataques (del 11/9).³

Al día siguiente, el Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la resolución 1368 (S/ RES/1368 (2001)) en la que:

Condena inequívocamente en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington DC y Pennsylvania, y considera que estos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales; (...) insta a todos los estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos; exhorta a la comunidad internacional a que redoble sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo, entre otras cosas cooperando más y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes y las resoluciones del Consejo de Seguridad (...); expresa que está dispuesto a tomar las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.⁴

Pero las Naciones Unidas no era la única organización internacional reunida a fin de adoptar medidas para condenar los ataques. Por primera vez desde su creación la OTAN

² La cronología de los videos se pueden ver en: <http://www.clarin.com/diario/2002/09/10/i-01902.htm> o en <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/09/11/internacional/1063244034.html>. En el siguiente link se transcribe la primera entrevista (28/09/2001) en donde Bin Laden afirma no ser el responsable de los atentados en los Estados Unidos: http://www.serendipity.li/wot/obl_int.htm. Todas ellas fueron recuperados el 30 de agosto de 2009

³ EVANS, SIR M. "Afghanistan. A short history of its people and politics". Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 288.

⁴ S/ RES/1368. El subrayado es nuestro.

tiene la posibilidad de invocar el artículo cinco del Tratado –cláusula clave del Tratado de Washington-. (Ver Capítulo Primero)

Al mismo tiempo que el Consejo se encontraba reunido, los Estados Unidos reclamaban al gobierno de Afganistán la inmediata extradición de *Osama Bin Laden* quién se suponía estaba refugiado en aquél país. Los Talibán se negaron a este pedido arguyendo que el líder de *Al Qaeda* había desaparecido y no había posibilidad alguna de hallarlo. De esta forma se hizo evidente en Washington que para poder dismantelar aquella organización terrorista y atrapar a sus líderes era necesario, en primer lugar, derrocar al régimen *Talibán* y, en segundo lugar, establecer un gobierno “amigo” de los Estados Unidos que les permitiera la libre circulación dentro del país a fin de poder lograr aquél objetivo.

El 7 de octubre de 2001⁵ los Estados Unidos, con la ayuda de Inglaterra, pone en marcha la operación militar “Libertad Duradera”⁶ –*Operation Enduring Freedom (OEF)*- que tiene como objetivo la lucha contra grupos terroristas y, en este caso, contra los rebeldes taliban, consistió en una serie de ataques aéreos sobre las fuerzas tanto de *Al Qaeda* como también de los *Talibán*.

(...) mientras que las fuerzas del Frente Islámico Unido para la Salvación de Afganistán en el norte de Afganistán capturaron Mazar-e -Sharif. Pronto el resto de sus fuerzas, que estaban posicionadas en Valle de Panjsher al norte de Kabul, se movilizaron contra las fuerzas de los Talibán y de *Al Qaeda* en Kabul. En varias de las grandes ciudades, como Herat y Kabul, la juventud ciudadana, cansados de los Talibán y de *Al Qaeda*, compraron armas y liberaron los centros de las ciudades previo el arribo del Frente Unido y las fuerzas de coalición.⁷

⁵ “Desde el Pentágono informaron que EE.UU. y Gran Bretaña lanzaron 50 misiles crucero contra Afganistán, en un ataque que involucró también los más sofisticados aviones de guerra norteamericanos. El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, declaró que una meta inicial de los ataques fue inutilizar las defensas antiaéreas y destruir las aeronaves talibán (...) El general Richard Myers, jefe del estado conjunto militar, dijo que 15 bombarderos y 25 aviones de ataque, provenientes tanto de embarcaciones como de tierra, lanzaron los primeros misiles a la 1.30 de la tarde (hora argentina). Myers, quien tomó posesión de su cargo hace menos de una semana, informó que la ofensiva incluyó bombarderos B-1, B-2 y B-52, así como barcos y submarinos en la región. El presidente Bush anunció que “las FF.AA. han comenzado los ataques contra los campos de entrenamiento de terroristas de *Al-Qaeda* (la red que dirige Bin Laden) y contra las instalaciones militares del régimen talibán en Afganistán”. “Estados Unidos lanzó una lluvia de misiles contra Afganistán ” Diario Clarín. Ver nota completa en:

<http://www.clarin.com/diario/2001/10/08/i-00215.htm> . Ver también:

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Helicopteros/estadounidenses/bombardean/Kabul/resistencia/taliban/elpepuint/20011105elpepuint_5/Tes recuperados el 2 de septiembre de 2009.

⁶ Junto con la ISAF forman los dos mandos internacionales y militares desplegados en Afganistán.

⁷ NOJUMI, N. “The Taliban and the Crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 115

Los primeros bombardeos no fueron lo suficientemente fuertes como para terminar con un solo ataque con las fuerzas Talibán. Mientras tanto los líderes de *Al Qaeda* tuvieron tiempo para refugiarse en escondites, construidos hacia ya un tiempo. Mil trescientos Marines, aproximadamente, fueron necesarios para acorrallar al *Mullah Omar*⁸ y al resto de sus seguidores en Kandahar, luego de varios combates.

A principios de noviembre el gobierno norteamericano decidió un cambio en las estrategias para aplastar a los Talibán, por lo que decidió pactar con la Alianza del Norte, que contaba con mejores armas (provistas por Rusia y los Estados Unidos) y fuerzas de combate más efectivas.

A consecuencia de ello, en pocos días, las ciudades de Mazar-e Sharif, Herat, Taloqan y Kunduz quedaron bajo el control de aquella, tras una serie de ataques aéreos contra las fuerzas Talibán radicadas en esa zona. “Con Jalalabab rendida ante las milicias anti-Talibán, los Talibán fueron pronto dejados con un poco más de su tierra natal en y alrededor de Kandahar”.⁹ La última ciudad en caer fue la capital afgana, Kabul, el 9 de diciembre de 2001. “Al igual que en 1995, cuando la Alianza –del Norte- abandonó Kabul en manos de los Talibán sin oposición, esta vez los Talibán se fueron sin luchar.”¹⁰

Tras veinte años de continuas luchas armadas, y con miles de muertos y heridos, Afganistán queda, de alguna manera, bajo control de la comunidad internacional. En tanto Naciones Unidas intentaría constituir un gobierno de amplia base, los Estados Unidos y sus aliados buscarían formar instituciones gubernamentales, a su entender, legítimas y democráticas.

A pedido del Secretario General de las Naciones Unidas *Kofi Annan*, el mediador *Lakhdar Brahimi* fue restituido a su cargo –luego de haber renunciado en el ’99- e inmediatamente se le encomendó “perfilar una posible agenda la cual consistiría en la formación de un consejo provisional que pueda, a su vez, formar un gobierno de transición a ser aprobado por una Loya Jirga”.¹¹

El 12 de noviembre de ese mismo año el grupo llamado “seis más dos” integrado por los Estados Unidos, Rusia y los seis estados fronterizos de Afganistán (Tayikistán, Uzbekistán, Pakistán, Turkmenistán, Irán y China), que ya en el ’97 habían mantenido diversas charlas,

⁸ Algunos sobrevivientes cuentan que al comienzo de los ataques el Mullah Omar llamó a sus más fieles para comunicarles simplemente que en esta batalla estarían solos. Pidió una motocicleta y se marchó de la ciudad.

⁹ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 290.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Op. Cit. Pág. 291.

se reunieron en la ciudad de Nueva York con la intención de designar a un gobierno provisional. A pesar de haber contado con el buen visto de la Alianza del Norte esta iniciativa no pudo ser llevada a cabo.

Dos días más tarde el Consejo de Seguridad aprobaba la resolución 1378 (S/ RES/1378 (2001)) en la expresaba:

su decidido apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano por establecer una administración nueva y de transición que conduzca a la formación de un gobierno que, tanto una como el otro, debería: ser de base amplia, pluriétnicos y plenamente representativos de todo el pueblo afgano y estar empeñados en el mantenimiento de la paz con los vecinos del Afganistán; (...) respetar las obligaciones internacionales del Afganistán, incluso cooperando plenamente en las actividades internacionales de lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes dentro del Afganistán y desde ese país (...) afirma que las Naciones Unidas deberían desempeñar una función central en el apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano por establecer con urgencia esa nueva administración de transición (...) insta a los Estados Miembros a que presten: apoyo a esa administración y a ese gobierno; asistencia humanitaria urgente; asistencia a largo plazo para la reconstrucción y rehabilitación social y económica del Afganistán (...).¹²

Dos semanas más tarde veintitrés representantes de varios grupos afganos, en su mayoría pertenecientes a la Alianza del Norte, se reunieron en la ciudad de Bonn, Alemania y comenzaron a trazar los lineamientos de la nueva administración post- Talibán del país. Cabe destacar que los Talibán no fueron invitados. La idea de Naciones Unidas fue convocar aquellos en carácter de Loya Jirga, reunión tradicional afgana, con el objetivo de llevar a cabo esta reunión de acuerdo con las tradiciones de su país.

Concluyó el día 5 de diciembre de 2001 con la firma del “Acuerdo sobre los arreglos provisionales en Afganistán a la espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno –o Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions-” en el cual se plantea:

1. Establecimiento de una Autoridad Provisional a partir del 22 de diciembre de 2001.
2. Ésta consistirá en una Administración Provisional presidida por un Presidente (el elegido fue Hamid Karzai¹³), cinco vice presidentes y veinticuatro miembros más;

¹² S/ RES/1378

¹³ Hamid Karzai, empresario hotelero, nació en la ciudad de Karz, provincia de Kandahar el 24 de diciembre de 1957. De origen pashtún su familia ha tenido gran influencia entre el grupo Durrani. Tanto su abuelo paterno como su padre ocuparon cargos importantes durante el gobierno del rey Mohammed Zahir Shah hasta que este fuera derrocado en la década del '70. Realizó sus estudios primarios y secundarios en una escuela en



una Comisión Especial Independiente para convocar a la Loya Jirga de Emergencia y una Corte Suprema de Afganistán.

3. Dieciocho meses después de establecida esta Autoridad Transicional, una Loya Jirga constitucional será convocada a fin de adoptar una nueva constitución. Mientras tanto tendrá vigencia la Constitución adoptada el 1964.
4. Kabul quedará bajo la protección de una fuerza de mantenimiento de la paz (peace keeping force): la ISAF - International Security Assistance Force - o Fuerza de Asistencia para la Seguridad Internacional.¹⁴ La resolución 1386 del Consejo de Seguridad (S/ RES/1386 (2001)) aprobada el 20 de diciembre de 2001 autorizaba su despliegue.

A este acuerdo se le sumó la resolución 1383 del Consejo de Seguridad (S/ RES/1383 (2001))¹⁵ con fecha 6 de diciembre de 2001.

Efectivamente en junio de 2002 una Loya formada por casi mil seiscientos delegados eligieron a Hamid Karzai como Presidente de Afganistán por dos años más. “Dos problemas más quedaron por resolver, el nombramiento de un Gabinete y, a propuesta de Karzai, la selección de ciento once miembros de una Asamblea Consultiva a ser establecida en Kabul para aconsejar y supervisar al nuevo gobierno”.¹⁶ En diciembre de 2003 una Loya Jirga constitucional aprobó la nueva constitución del país y llamó a elecciones para el 2004.

Kabul y de allí se mudó a la India para estudiar Ciencias Políticas en la Universidad de Hichamal Pradesh en Simla. Durante la década de los '80 pasó la mayor parte del tiempo en Estados Unidos, en donde residían varios de sus hermanos y sus respectivas familias y que, al mismo tiempo, dirigía los fondos que las agencias de inteligencia destinaban a los mujahidin, o en Pakistán en donde fue reclutado como responsable de operaciones del Frente de Liberación Nacional de Afganistán. A finales de esa década retorna a Afganistán para instalarse en Kabul hasta el '94 cuando retorna a Pakistán desilusionado con los mujahidin. Ese mismo año con la aparición de los Talibán en la vida política del país Karzai decidió da su apoyo al movimientos. Sin embargo con el paso del tiempo se dio cuenta que los Talibán no buscaban establecer la paz en el país sino más bien crear un estado fundamentalista decidió distanciarse de ellos. En 1999, tras reunirse con el rey en Roma, su padre fue asesinado a la salida de una mezquita en Pakistán se cree por órdenes directas del Mullah Omar. Ese mismo año fue nombrado khan de su tribu. Luego del 11 de septiembre sigo ejerciendo su oposición contra los Talibán al mismo tiempo que buscaba restablecer la paz en su país natal. Contaba con el beneplácito de los pashtúnes, la Alianza del Norte y, el más importante, de los Estados Unidos. Fuente: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/afghanistan/hamid_karzai recuperado el 2 de septiembre de 2009.

¹⁴ Ver Acuerdo en: <http://www.ag-afghanistan.de/files/petersberg.htm> recuperado el 2 de septiembre de 2009.

¹⁵ S/ RES/ 1383

¹⁶ EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, Londres, 2001. Pág. 293.



ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. Características y objetivos

Como bien se mencionó en el punto anterior el Acuerdo de Bonn y la S/ RES/ 1386 del 20 de diciembre de 2001 establecían y autorizaban, respectivamente, el despliegue de la ISAF o Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad para el mantenimiento de la



seguridad de la ciudad de Kabul y sus alrededores por un periodo, en principio, de seis meses a partir de 2001.

El anexo 1 del Acuerdo de Bonn establece que: “los participantes de las charlas de Naciones Unidas sobre Afganistán reconocen que la responsabilidad de proveer seguridad y orden público a través del país corresponde a los propios afganos. Con este fin, se comprometen hacer todo dentro de sus medios y su influencia para garantizar dicha seguridad, incluyendo al personal de Naciones Unidas y al personal internacional de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desplegados en Afganistán”.¹⁷

“Estos acuerdos pavimentaron el camino para la creación de una sociedad tripartita entre la Autoridad de Transición Afgana, la Misión de Naciones Unidas de Asistencia en Afganistán y la ISAF”.¹⁸

La ISAF es una coalición o fuerza multinacional de estabilización de la OTAN –no se encuentran reflejadas en la Carta de Naciones Unidas- autorizada por el Consejo de Seguridad bajo los términos del Capítulo VII de la Carta. Se trata, en teoría de una Fuerza Operativa Combinada Conjunta (F.O.C.C). Las F.O.C.C fueron definidas en el marco de la Cumbre de Bruselas de los países de la OTAN en enero de 1994 como: “una fuerza operativa multilateral (combinada) y de distintos ejércitos (conjunta), organizada para afrontar una operación de contingencia específica que requiere el mando y control multinacional y de todos los ejércitos por parte de un cuartel general F.O.C.C.”¹⁹ La ISAF sería la primera de estas fuerzas en ser desplegadas fuera de Europa.²⁰

¹⁷ Anexo 1 del Acuerdo de Bonn.

¹⁸ <http://www.nato.int/isaf/topics/history/index.html> recuperado el 4 de septiembre de 2009

¹⁹ DIEZ DE VELAZCO, M. “Las organizaciones internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición, 1999. Pág. 505-6

²⁰ Algunos ejemplos de F.O.C.C. fueron las operaciones IFOR/ SFOR desplegadas durante el conflicto en Bosnia- Herzegovina.



Actúa, al igual que la “Operación Libertad Duradera”, a través de Equipos de Reconstrucción Provincial²¹ que tienen como objetivo realizar tareas que ayuden a la reconstrucción de un país

Se trataría, en principio, de una fuerza neutral y su autorización es temporal, pues necesita ser revisada y así, en caso de ser necesario, pedir una prórroga de la misma a través de una nueva resolución.

Cabe mencionar que comenzó actuando con menos de cinco mil soldados, número que fue en ascenso a medida que esta fuerza se fue desplazando a otras regiones del país.

Además de brindar apoyo al gobierno provisional con el fin de restablecer la seguridad interna la ISAF tiene otros objetivos como son:

la conducción de operaciones y estabilización y seguridad junto con las fuerzas de seguridad nacionales afganas; asistir al desarrollo de las fuerzas de seguridad nacionales afganas (Afghan National Security Forces) lo que incluye el entrenamiento de un Nuevo Ejército Nacional Afgano (Afghan National Army) y de la Policía Federal (Afghan National Police); la reconstrucción de hospitales, escuelas, acueductos y cualquier otro proyecto cívico-militar; apoyar al gobierno afgano en el desarme de grupos armados ilegales (Disarm Illegally Armed Groups); apoyar al gobierno afgano y a las fuerzas armadas en la realización de operaciones antinarcóticos. La ISAF, sin embargo, no está directamente implicada en la erradicación de la amapola (poppy) o la destrucción de las instalaciones de tratamiento, o emprender una acción militar contra los productores de estupefacientes; y, por último, apoyar a las operaciones de asistencia humanitaria.²²

²¹ Los ERP son minúsculas unidades con múltiples capacidades expandidas a lo largo de un territorio que buscan, al mismo tiempo, distanciarse de las grandes operaciones. Constituidos por un componente militar que “disponen de varios equipos que le dotan de capacidades diversas para mantener una presencia constante pero separada de la fuerza principal. Constan de un elemento de protección, de un equipo sanitario, de un equipo de mantenimiento (...)”, y un componente civil que son los máximos responsables en la reconstrucción. “Estos son tanto representantes de los donantes, para la gestión financiera y el control de los proyectos, como especialistas de otras organizaciones, gubernamentales o no, que colaboran en el asesoramiento y dirección técnica de algunos proyectos”. SILVELA, E. “Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán”. Real Instituto Elcano, abril 2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723/Silvela%20PDF.pdf> recuperado el 4 de Septiembre de 2009.

²² Fuente: <http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html> recuperado el 4 de septiembre de 2009. El autor De Pedro señala entre los objetivos de la ISAF la reconstrucción del aparato burocrático y la designación de autoridades competentes. DE PEDRO, J. L. “Kabul y la situación de la infancia en Afganistán”



UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan o Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán.

La S/ RES/ 1401 aprobada por el Consejo de Seguridad el 28 de marzo de 2002 autorizaba la creación de la UNAMA o Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán.

“Apoya el establecimiento, por un periodo inicial –su mandato es renovado cada año- de 12 meses a partir de la fecha de aprobación de esta resolución, de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), con el mandato y estructura estipulados en el Informe del Secretario General de 18 de marzo de 2002 (S/ 2002/278)”.²³

Hasta el mes de noviembre de 2001 todas las actividades políticas y de mediación de la ONU estaban a cargo de la Misión Especial de la Naciones Unidas para el Afganistán (UNSMA). “Coordinaba las actividades de las Naciones Unidas en los planos humanitario y de desarrollo, a cargo de sus organismos, fondos y programas, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria al Afganistán”.²⁴

Pero luego de la firma del Acuerdo de Bonn y con el objetivo de ponerlo en marcha, Naciones Unidas entendió que era necesario el despliegue de una misión de asistencia humanitaria dentro de Afganistán más efectiva. El informe A/ 56/ 875- S/ 2002/278 del 18 de marzo de 2002 estipula el mandato, los principios operacionales básicos y la estructura general de la propuesta de la UNAMA.

El mandato implicaría el cumplimiento de las responsabilidades confiadas a la organización internacional; el logro de la unión y la reconciliación dentro del territorio afgano a través del Representante Especial (hasta este momento este cargo era ocupado por el mediador *Lakhdar Brahimi*) y “administrar todas las actividades de socorro humanitario, recuperación y reconstrucción de las Naciones Unidas en el Afganistán, bajo la autoridad general del Representante Especial y en coordinación con la Administración Provisional y sus administraciones nacionales sucesoras”.²⁵

En cuanto a los principios operacionales el Secretario General propuso que la misión esté bajo el mando y autoridad del Representante Especial para Afganistán (al mismo tiempo que será el encargado de planificar y ejecutar sus actividades) y que el objetivo general

²³ S/ RES/1401

²⁴ A/ 56/ 875 – S/ 2002/ 278

²⁵ Op. Cit.

debería ser “apoyar la aplicación de los procesos del Acuerdo de Bonn, en particular la estabilización de las estructuras –lo que incluiría instituciones sólidas de gobierno, de ley y de seguridad- que surjan de la Autoridad Provisional Afgana, teniendo a la vez presentes que son los propios afganos los responsables en última instancia del aplicación del Acuerdo”.²⁶ Así mismo remarca que la Misión y la Autoridad Provisional Afgana trabajen de manera conjunta y coordinada a la hora de establecer los temas prioritarios para las actividades más urgentes. Por último determina que la UNAMA trate de “fomentar la capacidad afgana reduciendo al mínimo la presencia internacional, primando el personal afgano y valiéndose en lo posible de los servicios comunes de apoyo para minimizar la huella extranjera”.²⁷

La estructura de la misión está encabezada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General (con sede en Kabul y oficinas regionales en otras siete ciudades más: Kandahar, Jalalabad, Herat, Mazar- e- Sharif, Bamiyan, Gardez y otra ciudad al noreste) y por un elemento administrativo y logístico. Se propone que la Misión “tenga dos componentes principales –uno político y otro humanitario y de desarrollo- encabezados por un Representante Especial Adjunto, que tendría categoría de Subsecretario General y respondería directamente al Representante Especial”.²⁸

El componente político tendría entre sus funciones: alertar y examinar la situación política y de derechos humanos en general y el grado de aplicación del Acuerdo de Bonn; mantener contacto con los partidos políticos, sus dirigentes y otras organizaciones o grupos civiles; llevar a cabo investigaciones que estén relacionadas con la violación de los derechos humanos, entre otras.

Mientras que el segundo componente tiene entre sus funciones primordiales las de dirigir y vigilar las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción de las Naciones Unidas en el país –lo que implicaría la reinserción al país de los refugiados afganos, por ejemplo-, el mantenimiento de una relación estratégica tanto con la Administración Provisional como así también con la Dirección Nacional para la Coordinación de la Asistencia y de esta forma desarrollar un programa efectivo de prestación de asistencia que responda a las necesidades inmediatas de las poblaciones más desamparadas, entre otras.

²⁶ Op. Cit.

²⁷ Op. Cit.

²⁸ Op. Cit.

Un año más tarde, el 18 de marzo de 2003, el Secretario General de la ONU presentó ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad un nuevo informe sobre la situación en Afganistán. Si bien en el mismo se mencionaban algunos logros significativos, como ser el fortalecimiento de la Autoridad de Transición a lo largo del territorio, el desarrollo del presupuesto nacional para el 2003 -que permitiría la ejecución de múltiples programas nacionales, en manos del gobierno, para ayudar a la población- o el establecimiento de una nueva moneda, en materia de seguridad la situación no era tan alentadora.

El norte, oeste y prácticamente todo el sur del país seguían siendo escenario de luchas entre grupos armados y la población.

En el periodo que abarca el informe aumentaron las rivalidades entre los dirigentes de las facciones del oeste del país (Herat por ejemplo). Los atentados terroristas esporádicos siguen ocurriendo con demasiada frecuencia. El peor de los últimos meses fue el cometido el 31 de enero cuando un autobús pasó por encima de una mina cerca de Kandahar. Como consecuencia fallecieron 12 pasajeros. A fines de diciembre de 2002 una persona arrojó un artefacto explosivo contra un coche que circulaba por Kabul con dos soldados estadounidenses vestidos de civil y un intérprete. Los tres resultaron heridos.²⁹

Trabajadores de la ISAF resultaron heridos, uno de ellos muerto, como consecuencia de otro atentado en marzo. “Han aumentado los ataques contra el personal y el equipo de las organizaciones internacionales y las no gubernamentales”.³⁰ Estos hechos mostraron indicios del rearme de los Talibán en la zona sur del país.

Para poder revertir esta situación el Secretario General subrayó la necesidad del fortalecimiento de las fuerzas gubernamentales: establecer un Ejército, una fuerza policial y una guardia fronteriza; desarmar, desmovilizar y reintegrar las facciones; reformar el sistema judicial, como así también reformar los Ministerios de Defensa y del Interior; y emprender un plan de lucha más eficaz contra el cultivo y tráfico de estupefacientes.

A mediados de enero de 2003, por medio de un decreto firmado por el Presidente Karzai en diciembre de 2002, se establecieron las bases para el desarrollo de todas las medidas propuestas en el párrafo anterior. La Comisión de Defensa creó cuatro delegaciones las cuales coordinarían los procesos de desarme, desmovilización y reintegro de los combatientes y de la creación del ejército nacional: “una comisión de desmovilización y reintegración;

²⁹ A/ 57/ 762 – S/ 2003/333

³⁰ Ibidem

una comisión de desarme; una comisión para el alistamiento de oficiales y una comisión para el alistamiento de soldados”.³¹

La organización y el entrenamiento de efectivos del ejército afgano quedaba en manos de los Estados Unidos y de Francia. De los seis nuevos batallones formados, varios grupos fueron destinados al interior del país donde fueron bien recibidos por los habitantes locales. En cuanto a la policía nacional el informe sostiene que “a medida que vayan desmantelándose las milicias locales, la nueva policía nacional deberá proporcionar las bases de la ley y el orden en el Afganistán (...). Se están celebrando deliberaciones para reorganizar el Ministerio del Interior y se han intensificado los esfuerzos para crear un cuerpo de policía fronteriza”³². El entrenamiento de estos cuerpos quedó bajo el control de Alemania, mientras que los Estados Unidos ofrecieron un programa de complementación de actividades. En marzo ya contaban con seiscientos nuevos oficiales.

Así mismo se crearía una Comisión de control ante la cuál la Policía debería rendir cuentas de sus actos, al mismo tiempo que se investigarían todos los casos en los que haya habido excesos en su forma de actuar. Por último se establece que el control de las cárceles queda en manos del Ministerio de Justicia, desligando así de esta responsabilidad al del Interior.

Para un mejor desarrollo de estas fuerzas era fundamental llevar a cabo un proceso de desarme, desmovilización y reintegro “de los miembros de las fuerzas militares no oficiales en la vida civil. El 22 de febrero, el Gobierno del Japón, que es el país que dirige este proceso, auspició una conferencia en Tokio a fin de alentar a la comunidad internacional a que lo apoyara”³³. Japón destino treinta y cinco millones de dólares al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quién junto con la UNAMA tendrían a su cargo la dirección del mismo.

En cuanto a la lucha contra el cultivo y tráfico de estupefacientes, el informe sostenía que para el 2003 Afganistán seguiría siendo el mayor productor de opio del mundo. “Por decreto presidencial se están erradicando los cultivos en muchas regiones del país, pero la inspección de estas actividades continúa presentando problemas. Un proyecto apoyado por la Oficina contra la Droga y el Delito ayudará al Gobierno a verificar los resultados. La campaña de erradicación de cultivos tendrá éxito si la policía hace cumplir el decreto y los

³¹ Op. Cit

³² Op. Cit

³³ Ibidem

campesinos tienen otras fuentes de ingresos”.³⁴ El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el país encargado en esta cuestión. “La República Islámica de Irán y los Estados Unidos han proporcionado recursos para obras públicas y proyectos de infraestructura que requieren una gran densidad de mano de obra (...)”.³⁵

El 23 de julio de ese mismo año se presentó un segundo informe sobre la situación en el país. El contexto de seguridad no sólo había empeorado sino que además se había convertido en la mayor dificultad hacia la consolidación de la paz. “La situación general de seguridad en el Afganistán sigue siendo delicada y, en muchas zonas, muestra síntomas de empeoramiento”.³⁶

Un año más tarde, el 19 de marzo de 2004, *Kofi Annan* presenta un nuevo despacho sobre la evolución del trabajo de la UNAMA. El escenario en materia de seguridad no ha mostrado signos de mejora, sino, por el contrario, las luchas entre facciones y los ataques extremistas han aumentado al igual que el número de muertos, que incluyen tanto a habitantes, como así también al personal internacional. “Las débiles o corruptas administraciones provinciales y de distrito, el hecho de que los combatientes locales sigan ejerciendo el poder y la ausencia de fuerzas nacionales eficaces de orden público, son causas de inseguridad más comunes para la población que la violencia terrorista”.³⁷

En cuanto a la reforma en los ministerios se completaron las dos primeras etapas propuestas, con la designación de veintidós altos funcionarios y más de ciento veinticinco empleados administrativos, restando el nombramiento de setecientos agentes más.

Al mismo tiempo el Secretario General de la ONU afirma que la nueva Constitución aprobada por una Loya Jirga constitucional es un paso para establecer el imperio de la ley en todo el territorio, a la vez que fortalecería la política en general e introduciría cambios en el sistema judicial, que requerirían de la cooperación estrecha entre el Ministerio de Justicia, el Fiscal General y la Corte Suprema.

Mientras tanto el recientemente formado Ejército Nacional adiestraba un Cuerpo Central compuesto por cinco mil doscientos setenta y un soldados; cifra que se pensaba incrementar en otros tres mil cincuenta y seis reclutas. “El Ejército Nacional del Afganistán se está fortaleciendo con mayor rapidez porque se está adiestrando simultáneamente a tres

³⁴ Op. Cit

³⁵ Ibidem

³⁶ A/ 57/ 850 – S/ 2003/ 754

³⁷ A/58/ 742 – S/ 2004/ 230

batallones integrados por aproximadamente 750 reclutas cada uno”.³⁸ Sin embargo ello no significaba, por motivos socio-culturales, que esas tropas estuvieran preparadas para el combate, en particular contra los Taliban.

La Policía Nacional Afgana fue integrada con cuatro mil trescientos treinta y nueve nuevos guardias. El “Programa Alemán de Policía” desplegado en Kabul supervisó la formación de mil quinientos cadetes y, al mismo tiempo, de otros quinientos destinados a las fronteras. La instrucción de los mismos estaba en manos de los afganos. “Pese a ese esfuerzo, se ha determinado invariablemente que uno de los principales obstáculos para la ampliación de la autoridad gubernamental es la insuficiencia en las provincias de policías capacitados y bien equipados”.³⁹

El programa para el “desarme, desmovilización y reintegración” había logrado un leve avance: hacia marzo de 2004 cinco mil trescientos setenta y tres ex soldados y ex oficiales fueron desmovilizados, de los cuales mil ochocientos setenta procedían de Kabul. “La Administración de Transición del Afganistán, el Japón como país principal, la Misión y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están examinando la experiencia adquirida en los proyectos experimentales de desarme, desmovilización y reintegración (...)”. Algunas de las fallas encontradas se veían en la devolución de viejas armas, hasta la desmovilización de soldados de medio tiempo y no de aquellos militantes de tiempo completo.

En cuánto a la lucha contra el cultivo y el tráfico de estupefacientes, si bien la nueva Constitución prohibía explícitamente la producción, el tráfico y el consumo personal, la misma no mostró signos de mejorar esa situación; más bien resultó lo contrario. El tráfico de estupefacientes y el cultivo de opio, en particular, siguen siendo actividades cotidianas y rentables para muchos sectores de la población, en particular en el interior del país.

El mandato de la UNAMA es renovado en marzo de 2005. Nuevamente el Secretario General presentó ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad un nuevo reporte en el que destacó el cese temporal de las actividades extremistas y los ataques terroristas en el país, debido a que las bajas temperaturas del invierno se habían convertido en un obstáculo importante para llevar aquellas a cabo. Sin embargo las zonas menos afectadas por las condiciones climáticas seguían siendo blanco de ataques.

³⁸ Op. Cit.

³⁹ Op. Cit.

Destacaba que el programa para el “desarme, la desmovilización y reintegración” había mostrado avances significativos:

hasta ahora se ha desarmado a 43.710 combatientes de las fuerzas de las milicias afganas (de todos los rangos), casi la mitad de ellos durante los últimos seis meses. De esta manera, se han desmovilizado 38.984 (...). Del número total de oficiales y soldados desmovilizados, unos 37.806 han iniciado sus programas de reinserción: el 46% de ellos en la agricultura; el 28% en formación profesional, en actividades tales como la carpintería, la metalurgia y la sastrería; casi el 4% en los trabajos de eliminación de minas, y el 3% en el Ejército Nacional Afgano y la Policía Nacional.⁴⁰

Cabe destacar también que se habían localizado más de ocho mil seiscientos armas en perfecto estado y decenas de municiones, que serían almacenadas para luego ser destruidas y/o destinadas tanto al Ejército como la Policía. No obstante esto, quedan aún muchos grupos armados ilegales activos en el país.

El Ejército Nacional, por su parte, contaba con más de veintidós mil hombres. “El programa de adiestramiento se ha acelerado; como resultado de ello, es impartido simultáneamente a cinco batallones (o *kandaks*) constituidos por un total de 3.000 soldados. (...) Los planes para adiestrar seis *kandaks* al mismo tiempo, que se llevarán a la práctica en marzo de 2005, permitirán que el ejército llegue al total de efectivos previstos de 70.000 hombres en diciembre de 2006”. En tanto la Policía Nacional estaba integrada por cincuenta y tres mil nuevos efectivos, de los cuales diecisiete mil setecientos eran oficiales y mas de treinta y cinco mil suboficiales y agentes.

Otro de los temas de la agenda de seguridad tenía que ver con el tráfico ilícito de estupefacientes. Al respecto el informe afirmaba que este: “domina la economía afgana. Se estima que genera ingresos equivalentes al 60% del producto interno bruto legal y el 87% del suministro mundial”.⁴¹ Algunas de las medidas implementadas por el Presidente Karzai, a fin de poder revertir esta situación, eran: el cambio a Ministerio de la Dirección de Lucha contra los Estupefacientes y la convocatoria a una Jirga nacional contra este flagelo, a fin de lograr la cooperación de los gobernadores de las provincias, los jefes religiosos y todos aquellos funcionarios de gran influencia.

En enero de 2005, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDD- exhortó al Gobierno y a los principales asociados a proporcionar a los

⁴⁰ A/59/744 – S/2005183

⁴¹ Op. Cit.

agricultores asistencia para el desarrollo a fin de compensar sus pérdidas de ingresos. También alentó a realizar una acción conjunta para proporcionar asistencia jurídica mutua y crear condiciones para la extradición de los grandes traficantes, incluidas medidas conducentes a la expedición de órdenes de arresto internacionales.⁴²

Por último el informe hace referencia a la reforma judicial, aún muy débil que “requiere inversiones para la rehabilitación de las instituciones de justicia permanentes”. La ONU, a través de la UNAMA, del PNUD y de la ONUDD, “han apoyado el programa de reforma elaborado por la Comisión de la Reforma Judicial, establecida por el Acuerdo de Bonn. En general, esa comisión ha padecido de falta de claridad en su mandato y de falta de medios conducentes a la reforma de la justicia”. En su lugar se estableció un Grupo Consultivo para la Justicia. El Tribunal Supremo actuaba en las materias de su competencia, al mismo tiempo que el Ministerio de Justicia y el Procurador General “han hecho importantes progresos en la aplicación del programa gubernamental de reforma de la administración pública”.⁴³

Traspaso del mandato de la ISAF: de Nueva York a Bruselas

“Desde su concepción, la ISAF ha reunido su staff con personal de los Estados miembros de la OTAN. A pesar de que la Alianza no ha tenido una asociación formal significativa con la ISAF hasta agosto de 2003, desde diciembre de 2001 hasta el agosto de 2003, la ISAF fue consistentemente liderada por una sucesión de miembros de la OTAN que incluía a Gran Bretaña, Turquía, Alemania y los Países Bajos”.⁴⁴

⁴² Op. Cit.

⁴³ Op. Cit.

⁴⁴ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 156



La primera etapa de la ISAF, comandado por el Reino Unido bajo la dirección del Teniente General *John McColl*, comienza el 5 de diciembre de 2001. Otros diecisiete estados acordaron participar en ella. “El despliegue comenzó a principios de enero, después de que el Reino Unido y la Administración Provisional firmaran el 4 de enero un acuerdo militar y técnico. La capacidad operativa inicial (un batallón completo y unidades de apoyo) se alcanzó a mediados de enero. El 18 de febrero, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad declaró que se había alcanzado plena capacidad operacional (...)”⁴⁵

Los habitantes de Kabul recibieron con gran entusiasmo a esta fuerza, a la vez que muchos otros (como el General *Dostum* o el Presidente de la Autoridad Provisional *Hamid Karzai*) pedían en despliegue de la misma a lo largo del territorio donde la inseguridad y el caos dominan el día a día. “Hay un peligro constante de que las estructuras de seguridad existentes, tanto afganas como internacionales, no puedan hacer frente como corresponde a las amenazas contra la seguridad que se detecten en la actualidad (...)”⁴⁶, aseguró el Secretario General de la ONU. Sin embargo, la fuerza se limitó, como lo establecía el Acuerdo de Bonn, a la ciudad capital.

La segunda etapa comienza el 20 de junio de 2002 y es comandada por Turquía y dirigida por el Teniente General *Hilmi Akin Zorlu*. Hasta este momento, la misma había desempeñado un papel importante al frustrar varios atentados y ataques terroristas planeados no solo contra los nuevos funcionarios del gobierno de transición sino que, también, contra la población de Kabul.

“La ISAF también respondió positivamente a una petición de asistencia hecha por el Presidente Karzai para investigar el asesinato del Vicepresidente *Haji Qadir* cometido el 6 de junio de 2002”. Aunque los responsables del hecho seguían prófugos “la asistencia de la ISAF dio lugar al establecimiento de procedimientos más estrictos para proteger a los miembros de la Administración de Transición, y a la implantación de un programa especial de adiestramiento para los guardias personales”⁴⁷.

La tercera etapa de la ISAF y última bajo el mando de la ONU, comenzó el 10 de febrero de 2003 cuando Turquía le cedió la dirección a Alemania y los Países Bajos. Estuvo

⁴⁵ A/ 56/ 875 – S/ 2002/ 278

⁴⁶ Op. Cit.

⁴⁷ A/ 57/ 487 – S/2002/1173



comandada por el Teniente General *Norbert Van Heyst* a la vez que siguió desarrollando sus actividades solamente en Kabul y sus alrededores.

Esta etapa de la Fuerza de Asistencia tuvo la particularidad de estar formada, casi en su totalidad, por personal enviado por la OTAN. Cabe aclarar que más de la mitad de los miembros de la Organización tenía tropas en Afganistán.

Durante la Cumbre de Praga llevada a cabo en noviembre de 2002 por los estados miembros de la OTAN, la Fuerza de Asistencia no era uno de los temas claves en la agenda. Los países involucrados en Afganistán, sin embargo, pidieron un mayor apoyo hacia la ONU y su misión en aquél país. El resto de los estados prefirieron no hacer comentarios al respecto: “preocupados por que la OTAN se estaba volviendo una mera herramienta de la política exterior de los Estados Unidos, algunos miembros expresaron su preocupación sobre que si la OTAN tomara parte en el conflicto afgano, la Alianza se ahogaría inevitablemente en la búsqueda de Washington de *Osama Bin Laden* y en la larga campaña de la administración de Bush contra los extremistas islámicos”.⁴⁸

A pesar de este discurso, y gracias al apoyo del entonces Secretario General de la OTAN *Lord Robertson* para que el resto de los países miembros aceptaran entrar en una misión “fuera del área de cobertura” de la Alianza, el 16 de abril de 2003 la OTAN anunciaba que se haría cargo del mando de la ISAF a partir de agosto de ese mismo año.

En el informe de julio de 2003 a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, *Kofi Annan* sostuvo que: “el comando de la OTAN proporcionaría más estabilidad a la Fuerza, y en particular eliminaría la necesidad de encontrar un nuevo país encargado de las operaciones cada seis meses”. Volvió a insistir en la necesidad de expandir la Fuerza de Asistencia más allá de Kabul:

esa ampliación no tendría que realizarse a la escala necesaria para imponer la paz en todo el país, sino que más bien se trataría de un despliegue estratégico en las principales ciudades a un nivel suficiente para ayudar a allanar el camino para el proceso político de Bonn, la ampliación de la autoridad gubernamental y un establecimiento más rápido de las estructuras nacionales de seguridad.⁴⁹

⁴⁸ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 157.

⁴⁹ A/57/ 850- S/ 2003/754



Así fue como luego de varias reuniones de negociación sobre la ISAF entre representantes de la ONU y la OTAN, el 11 de agosto de 2003 la Alianza se hace cargo formalmente de la dirección y el control de la ISAF.



Capítulo Quinto

Contenido:

1. Invocando el artículo 5 del Tratado de Washington: la reacción de la Alianza frente a los atentados del 11/9
2. La OTAN en Afganistán: de la ISAF IV a las VIII (de Kabul al resto del país)
3. La Conferencia de Londres sobre Afganistán (31 de enero y 1 de febrero de 2006): "El Pacto para Afganistán".

Invocando el artículo 5 del Tratado de Washington: la reacción de la Alianza frente a los atentados del 11/9



La Alianza fue testigo de múltiples conflictos armados en el mundo desde su creación en el '49. Sin perjuicio de ello los Estados miembros jamás se vieron en la necesidad de reunirse en Bruselas a fin de invocar el artículo cinco del Tratado de Washington, el cual hubiera llevado a la OTAN, directamente, a la guerra.

En la Cumbre de Washington del 23 y 24 de abril de 1999 los Estados Unidos recalcaron la necesidad de establecer al terrorismo como una amenaza común a todos los miembros de la organización, por lo que creían preciso proporcionar a la Alianza de equipamiento eficaz para prevenir y, en última instancia, combatir futuros actos de esa naturaleza. Los Estados miembros no estaban convencidos en transformar a la OTAN en una herramienta de “contraterrorismo”. “(...) Francia y otros gobiernos europeos se oponían a la iniciativa de los Estados Unidos porque temían que esto transformaría a la OTAN en una fuerza de policía europea en lugar de una alianza militar”.¹ De hecho en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza –The Alliance’s Strategic Concept- establecido bajo el marco de esta cumbre, se hace alusión sobre este tema solamente en el punto veinticuatro:

cualquier ataque armado sobre el territorio de los aliados, provenga de cualquier dirección, estará cubierto por los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington. Sin embargo, la seguridad de la Alianza debe tener en cuenta el contexto global. Los intereses sobre la seguridad de la Alianza pueden estar afectados por otros riesgos de carácter más amplio, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción del flujo de recursos vitales (...).²

Sin embargo los atentados del 11/9 no podían pasar inadvertidos. Todo lo que ellos implicaron estaba plasmado en aquel artículo y, por lo tanto, los miembros se vieron forzados actuar. “En Bruselas, la discusión en la sede de la Alianza se tornó rápidamente en la pregunta de invocar el artículo V, la cláusula de defensa mutua del Tratado de Washington”.³

Inmediatamente después de los ataques la Alianza quedó a disposición de los Estados Unidos, al mismo tiempo que los miembros renuentes a la invocación de este artículo se

¹ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 95

² Ver texto completo en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm visitada el 17 de septiembre de 2009.

³ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 96



vieron presionados, especialmente por el Secretario General de la Alianza *Lord Robertson*⁴, a cambiar de parecer.

El 12 de septiembre de 2001 el Secretario General de la OTAN anunciaba: “El Consejo del Atlántico Norte acuerda que si se determina que este ataque fue dirigido desde el exterior contra los Estados Unidos, se considerará como una acción contemplada por el Artículo 5 del Tratado de Washington, el cual establece que un ataque contra uno o más de sus aliados en Europa o Norte América será considerado como un ataque contra todos ellos”.⁵

Pese a la buena voluntad de la organización y a los nuevos desafíos a los que estaban dispuestos a enfrentarse, el Presidente de los Estados Unidos *George W. Bush (h)* no le había designado un lugar especial a la OTAN dentro de su política exterior. La respuesta a la Alianza: “ “No nos llamen, nosotros los llamaremos”, llevó a muchos europeos a la conclusión de que la OTAN no era valorada por los norteamericanos”.⁶

Tal fue el asombro ante esta reacción que Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo en abril de 2003 mantuvieron una reunión para debatir sobre el tema de cooperación en materia de defensa del continente, “incluyendo la necesidad de crear una Unión para la defensa y seguridad europea que pudiera operar independientemente de la OTAN. Irónicamente llamada la cumbre del “bon-bon” o de los “países chocolateros”, esta fue ampliamente interpretada como un esfuerzo por construir un contrapeso a los Estados Unidos y, en última instancia, socavar a la OTAN.”⁷

Mientras el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, *Donald Rumsfeld* sostenía públicamente que la OTAN no podría proveer a los Estados Unidos con más fuerzas de las que este país ya tenía y, “entendía que Washington no estaba bajo ninguna obligación legal para coordinar con la OTAN mientras los Estados Unidos preparaba los ataques contra los Taliban y Al Qaeda”⁸ (visión, esta última, compartida por *Lord Robertson*), el subsecretario

⁴ George Islay MacNeill Robertson, nacido en la ciudad de Port Ellen en la Isla de Islay, Escocia fue Secretario General de la OTAN entre 1999 y el 2003

⁵ Ver nota completa en: <http://transcripts.cnn.com/2001/WORLD/europe/09/12/nato.us/index.html> visitada el 17 de septiembre de 2009. Ver también la nota del “NATO Review” “Invoking article 5” escrita por Edgard Buckley en: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html> visitada el 17 de septiembre de 2009.

⁶ RUBIN, J. P. “Stumbling Into war” en: (<http://www.foreignaffairs.com/articles/59183/james-p-rubin/stumbling-into-war> visitada el 18 de septiembre de 2009).

⁷ MOORE, R. “NATO’s new mission. Projecting stability in a Post- Cold war world”. Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2007. Pág. 97.

⁸ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 100.



del Ministerio de Defensa – y ex Presidente del Banco Mundial- *Paul Wolfowitz*, anunciaba el 26 de septiembre de 2001 que Washington prescindiría de los servicios de la Alianza. Cabe aclarar que no todos los políticos en el DC estaban de acuerdo con esta decisión.

Frente a éste panorama el Secretario General de la OTAN tenía que actuar. Como tarea implícita en el obrar de todo "buen funcionario", debía defenderla. En la declaración del 4 de octubre de ese mismo año *Lord Robertson* sostenía: “los aliados de la OTAN acuerdan – a pedido de los Estados Unidos- tomar ocho medidas, individuales y colectivas, para expandir las opciones disponibles en la campaña contra el terrorismo”⁹:

1. mejorar el intercambio de inteligencia y la cooperación, tanto bilateral como entre los órganos competentes de la OTAN, en relación con las amenazas que plantean el terrorismo y las acciones que deben adoptarse para combatirlo;
2. proveer, individual o colectivamente, según sea apropiado y conforme a sus capacidades, asistencia a los aliados y otros estados que son o pueden llegar a ser objeto de amenazas terroristas como consecuencia de su labor en la campaña contra el terrorismo
3. tomar las medidas necesarias para proveer una mayor seguridad para las instalaciones de los Estados Unidos y de los otros aliados en sus territorios
4. renovación de los activos de los aliados en la zona de responsabilidad de la OTAN que se requieren para apoyar directamente a las operaciones contra el terrorismo
5. proveer a los Estados Unidos y al resto de los aliados de un espacio libre de sobrevuelo, de conformidad con los acuerdos de tráfico aéreo y los procedimientos nacionales, para vuelos militares relacionados con las operaciones contra el terrorismo
6. proveer de acceso a los Estados Unidos y otros aliados a puertos y pistas de vuelo en territorio de las naciones de la OTAN para operaciones contra el terrorismo, incluyendo el reabastecimientos, en concordancia con los procedimientos nacionales
7. la Alianza está preparada para desplegar elementos de sus Fuerzas Navales permanentes sobre el Mediterráneo Oriental, a fin de proporcionar una presencia de la OTAN y demostrar su determinación; y

⁹ <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm> visitada el 18 de septiembre de 2009.



8. que la Alianza está igualmente preparada para desplegar elementos de su Fuerza Temprana de aeronaves para apoyar a las operaciones contra el terrorismo.¹⁰

Pese a estos cambios, la administración *Bush* estaba convencida que esto no requería de un gran esfuerzo o sacrificio para los miembros de la OTAN. A pesar de ello a comienzos de 2002 muchos países aliados de la Alianza habían desplegado más tropas dentro de Afganistán –contando también los comandos de la ISAF- que los Estados Unidos.

La Cumbre de Praga de 2002 (ver capítulo 4) fue una de las más esperadas por los estados miembros de la organización. Entre los temas más importantes de la agenda se encontraban: la eliminación de las Armas de Destrucción Masiva –Weapons of Mass Destruction-, la aceptación de nuevos miembros (ver capítulo 1) y el tema del terrorismo. Sobre este último punto dejaron establecido que: “el terrorismo plantea una amenaza grave y creciente para las poblaciones, las fuerzas y el territorio de los miembros de la Alianza, así como también para la seguridad internacional. Estamos decididos a luchar contra este flagelo durante el tiempo que sea necesario”.¹¹

Para lograr este objetivo eran necesarias reformas efectivas. Los Estados Unidos se mostraron dispuestos ayudar a la organización a “desarrollar una fuerza de reacción rápida como base de la Alianza que le permitiría a la OTAN desplegar y mantener sus fuerzas en operaciones militares fuera de área (es decir fuera de Europa. “Irse fuera de área por primera vez, remarcó *Robertson* a fines de 2003, no es signo de una Alianza que se está por quedar fuera de servicio”¹²”).¹³

En el “Compromiso de Praga sobre las Capacidades”¹⁴ la OTAN se comprometía, con el propósito de demostrar su vigencia y razón de ser dentro del nuevo escenario internacional, a mejorar las fuerzas militares de los estados miembros y llevarlas a su máximo funcionamiento para poder ser desplegadas en nuevas operaciones militares como por ejemplo, en Afganistán.

¹⁰ Ver discurso completo en: www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm visitada el 19 de septiembre de 2009.

¹¹ En: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm visitada el 19 de septiembre de 2009.

¹² MOORE, R. “NATO’s new mission. Projecting stability in a Post- Cold war world”. Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2007. Pág. 103.

¹³ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 118.

¹⁴ En: http://www.nato.int/cps/en/SID-2FF81810-CB7C0ECC/natolive/topics_50087.htm visitada el 19 de septiembre de 2009.



La OTAN en Afganistán: de la ISAF IV a la VIII (de Kabul al resto del país)

Como puede verse a través del capítulo cuatro las condiciones dentro del territorio afgano al momentos de la llegada de la OTAN no eran las más favorables. En efecto su arribo ya se encontraba bajo amenaza por parte de los Taliban y de Al Qaeda. El 8 de octubre de 2003 la periodista *Carlotta Gall*, del *New York Times*, comenta al respecto: “El enviado especial de la administración *Bush* en Afganistán, *Zalmay Khalilzad*, advirtió el martes que



los Taliban y Al Qaeda podrían estar planeando ataques más largos o más espectaculares en Afganistán como parte de la campaña en contra del proceso de reconstrucción”.¹⁵

En Bruselas, por otra parte, *Robertson* creía conveniente que el ingreso de la Alianza al país no fuera tan dramático, sino más bien lento y prudente y de esta manera poder estudiar a fondo las “opciones en Afganistán”.¹⁶

Cinco días más tarde el Consejo de Seguridad aprobaba la resolución 1510 (S/ RES/1510 (2003)) en la cual autorizaba el despliegue de la ISAF al resto del país:

autoriza la ampliación del mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad 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 sus alrededores, para que las autoridades afganas y el personal de las Naciones Unidas y otro personal civil internacional (...) puedan actuar en un entorno seguro, y facilitar asistencia de seguridad para el desempeño de otras tareas en apoyo al Acuerdo de Bonn.¹⁷

Pero fue recién en diciembre cuando el Consejo del Atlántico Norte autorizó al Comandante Supremo Aliado, el General *James Jones*, hacerse cargo del Equipo de Reconstrucción Provincial ubicado en Kunduz, que hasta ese momento estaba en manos de los alemanes. Así mismo anunciaron la implementación de cinco ERP además de los ocho establecidos por los Estados Unidos bajo el mando de la “Operación Libertad Duradera”. Téngase en cuenta que el ideal de los ERP es reforzar sus componentes civiles y disminuir sus componentes militares, para que luego pueda hacerse cargo de ellos el Ejército Nacional Afgano.

Por último los objetivos político- militares de la Alianza serán vigilados por un Representante Mayor Civil¹⁸ para Afganistán. Este será el canal conductor de las conversaciones entre el gobierno y el Consejo del Atlántico Norte, al mismo tiempo que

¹⁵ Ver nota completa en:

<http://www.nytimes.com/2003/10/08/world/afghan-envoy-warns-us-of-possible-major-attacks.html> visitada el 20 de septiembre de 2009.

¹⁶ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 161.

¹⁷ S/ RES/1510

¹⁸ Este cargo es ocupado por Embajador italiano *Fernando Gentilini*, quién asumió el 23 de julio de 2008. Los anteriores representantes fueron: el Embajador holandés *Mauritis R. Jochems*, en Embajador *Daan Everts* también de Holanda y el Ministro *Hikmet Çetin* de Turquía.



aconsejará a este último órgano sobre un mejor desarrollo de las actividades de la Alianza en aquel país.

“El 31 de diciembre de 2003, el componente militar en el ERP de Kunduz fue puesto bajo el mando de la ISAF como un proyecto piloto y el primer paso en la expansión de la misión”.¹⁹

Esta iniciativa fue altamente criticada por los Estados Unidos, quienes estaban convencidos que la Alianza no estaba en condiciones, por falta de recursos, para mantener aquel ERP sin su apoyo. Contando solamente con tres helicópteros al servicio del ERP de Kunduz, el Gral. Jones afirmaba que: “los miembros de la OTAN no estaban respondiendo de forma adecuada a la misión afgana”.²⁰ Por su parte diplomáticos y oficiales de los estados miembros de la OTAN afirmaron, con desgano, estar cansados de las constantes quejas provenientes de la administración *Bush*. Algunos reclamaban que si a la Alianza se la hubiese tomando en consideración cuando decidió prestar su apoyo en 2001 en lugar de ser rechazada, quizá le hubiese sido más sencillo lograr un plan, para Afganistán, a largo plazo mucho más efectivo; otros por ejemplo se justificaban a través de la premisa: “cuando Estados Unidos haga más en Afganistán, entonces la OTAN hará más”.

El 5 de enero de 2004 asume como Secretario General de la Alianza el holandés *Jaap de Hoop Scheffer*. Entre sus prioridades se encontraban: continuar con la transformación de la organización, mejorar el diálogo entre Europa y América del Norte y, por último, estabilizar la situación de Afganistán.

Tres meses más tarde y luego de un gran esfuerzo por conseguir que los países miembros realicen mayores contribuciones para la misión afgana, logró el aumento de las tropas a seis mil quinientas aproximadamente (cuatro mil de ellas estaban compuestas por personal canadiense o alemán).

“Durante toda la primera mitad de 2004, Bruselas no pudo persuadir a sus miembros de desplegar aeronaves y helicópteros en apoyo a la misión guiada por Alemania en Kunduz y las operaciones de la OTAN en Kabul”.²¹

¹⁹ Ver artículo completo en:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm visitada el 20 de septiembre de 2009.

²⁰ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 161.

²¹ Op. Cit. Pág. 163.



Bélgica fue el primero en comprometerse abastecer a la misión con helicópteros. Sin embargo el Ministro de Economía se rehusó a pagar los gastos de los mismos una vez que fueran desplegados. Un mes más tarde Luxemburgo, los Países Bajos y Turquía acordaron enviar tres Blackhawks a Kunduz y Kabul.

Una nueva cumbre de los países miembros de la OTAN se celebraría en junio de este año en la ciudad de Estambul, Turquía bajo el logo de “Proyectando Estabilidad”. El primer tema de la agenda: “ampliar aún más la presencia de la OTAN en Afganistán, permitiéndole a la Alianza jugar un papel importante en el desarrollo de las próximas elecciones”.²²

Esta reunión sería la oportunidad indicada de la Alianza para demostrarle no solo a los Estados Unidos, sino también al resto del mundo, que estaba en condiciones de llevar a cabo misiones de mantenimiento de la paz como la de Afganistán.

La situación en materia de seguridad seguía siendo peligrosa: las tropas de la OTAN no pasaban de los seis mil quinientos (de los cuales la mayoría seguía en Kabul) y de los casi mil millones de dólares propuestos por los países de Europa para la reconstrucción solamente se habían dado trescientos ochenta y seis millones.

En un artículo de la BBC del 19 de junio el periodista Paul Adams hace referencia a los dichos del nuevo Secretario General de la Alianza previo su arribo a la cumbre, sobre el desempeño de la organización en Afganistán:

Los miembros de la OTAN, dijo, anuncian decisiones políticas para comprometerse a misiones, pero luego nosotros nos damos cuenta de repente que las naciones no están preparadas para poner a disposición las capacidades necesarias (...) dadas las vastas cantidades de personal y equipos disponibles para la Alianza en total, debemos preguntarnos porque aún no podemos llenarlos, dijo. ¿Qué está mal con nuestro sistema que no podemos generar pequeñas cantidades de recursos sumamente necesarios para una misión la cual nos hemos comprometido políticamente?.²³

Otro de los invitados a la reunión fue el Presidente de la Autoridad de Transición, *Hamid Karzai*, quién aprovechó la oportunidad para reclamar mayor presencia de tropas en Kabul

²² “Further expanding NATO’s presence in Afghanistan, allowing the Alliance to play a key role in supporting the upcoming elections.” Ver agenda de la Cumbre en:

<http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/about.htm> visitada el 21 de septiembre de 2009.

²³ Ver nota completa en:

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/199-peacekeeping/40996.pdf> visitada el 21 de septiembre de 2009.



– ciudad la cual a su criterio se había vuelto bastante segura en los últimos tiempos- así como también en el resto del país, y de esta forma lograr un mínimo de estabilidad.

En el comunicado de prensa de la OTAN del 28 de junio los estados miembros anunciaban la expansión del mandato de la ISAF en Afganistán, a través de nuevos equipos de reconstrucción provincial: “contribuir a la paz y estabilidad en Afganistán es la prioridad mayor en la OTAN”²⁴; así mismo destinarían más de tres mil tropas y otras mil quedarían en Europa como reserva en caso de ser necesarias.

La expansión de la ISAF estaba pensada en cuatro etapas: al norte, al oeste, al sur y al este. Los nuevos ERP estarían destinados a las ciudades de Mazar-e- Shariff, Meymana, Feyzabad y Baghian respectivamente.

En agosto la quinta etapa de la ISAF comandada por Teniente General *Rick Hillier* de Canadá se daba por finalizada. El sexto mandato estaba comandado por el Teniente General *Jean-Louis Py* de Francia (EUROCORPS²⁵).

Ese mismo mes el Secretario General de la ONU envía un nuevo informe sobre la situación en Afganistán al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General. En el mismo destaca los logros de la Cumbre de Estambul: “Es de celebrar el anuncio hecho en la cumbre de la OTAN (...) de que la organización no sólo tomaría el mando de cuatro nuevos equipos provinciales de reconstrucción sino que también desplegaría más contingentes para apoyar la celebración de las próximas elecciones.”²⁶

Sin embargo, como se puede ver en el capítulo cuarto, la situación de la seguridad de Afganistán no era para nada alentadora: “la situación en materia de seguridad en el Afganistán es inestable y se ha deteriorado gravemente (...) se han intensificado los ataques contra las fuerzas nacionales e internacionales y contra los empadronadores (...)”²⁷

Mientras tanto los Estados Unidos buscaban la aprobación de los miembros de la Alianza para unir a la ISAF con otras operaciones militares de combate lideradas por ellos. Esto generó un gran debate entre los aliados: los Estados Unidos estaban convencidos de que

²⁴ Ver comunicado en:

<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> visitada el 21 de septiembre de 2009.

²⁵ Creada a través de la firma del Tratado de Elysée entre Francia y Alemania el 22 de enero de 1963, con el objetivo de cooperar mutuamente en el campo de defensa. Sobre la historia de EUROCORPS ver:

http://www.eurocorps.org/home_page/eurocorps/history/History_of_the_Eurocorps.pdf visitada el 21 de septiembre de 2009.

²⁶ A/58/ 868- S/ 2004/634

²⁷ Op. Cit.



esto fortalecería aún más a la organización; otros miembros, como Alemania o Francia por ejemplo, se oponían aquella idea. Cabe destacar que aquel primero era uno de los países que más tropas tenía en Afganistán (alrededor de dos mil quinientas).

El 1ero de octubre la OTAN anunciaba la finalización “de la primera fase de la expansión de la ISAF. El área de operaciones de la misma cubría alrededor de tres mil seiscientos kilómetros en el norte y la misión fue capaz de influir en la seguridad de nueve provincias del norte del país”.²⁸

El último informe de *Kofi Annan* al Consejo y a la Asamblea de noviembre sostiene que la situación en materia de seguridad se vio fuertemente amenazada por los atentados pre y post electorales, así como también contra las misiones de reconstrucción y estabilización.

Sin perjuicio de ello, destacó la labor de la ISAF en el despliegue de tropas como se había prometido en Estambul durante el periodo electoral:

el ambiente generalmente tranquilo desde el punto de vista de la seguridad que se vio el día de la elección se debió en parte a que antes de la elección se desplegaron tropas adicionales de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en el Afganistán (ISAF) y tropas de la coalición. La cooperación, la planificación y el apoyo que ofrecían esas fuerzas fueron excepcionales, lo que indica que esas fuerzas deberían seguir en el Afganistán para las elecciones parlamentarias y locales.²⁹

Cuando las tropas se retiraron una vez finalizada la elección, *Annan* remarca que aún hay tres grandes amenazas a la seguridad que impiden el completo desarrollo del Acuerdo de Bonn: los ataques terroristas, las luchas violentas entre las facciones de las fuerzas de la milicia y, por último, los ataques armados entre los narcotraficantes.

En febrero de 2005 comienza la segunda etapa de expansión de la ISAF y su séptimo mandato a cargo del Teniente General Ethem Erdagi de Turquía (NRDC-T³⁰): los ministros de defensa europeos anunciaban el envío de novecientas tropas a cuatro provincias del oeste (lo que elevaría el total de tropas de la OTAN en el país a ocho mil quinientas

²⁸ Ver: http://www.nato.int/cps/en/SID-C810432F-43999ACE/natolive/topics_8189.htm visitada el 21 de septiembre de 2009.

²⁹ A/59/581- S/2004/925

³⁰ NATO Rapid Deployable Corps “son bases de cuerpos de despliegue rápidos, que pueden ser enviados rápidamente a dirigir a las tropas de la OTAN en misiones dentro o fuera del territorio de los estados miembros. (...) Todos ellos, a excepción del EUROCORPS, pertenecen a la estructura militar integrada de la OTAN. Esto significa que operan bajo el mando operacional directo del Comandante Aliado Supremo de Europa”. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50088.htm visitada el 21 de septiembre de 2009.



aproximadamente). “Al despliegue de personal, 500 nuevos soldados serían enviados desde Europa para unirse a los 400 ya comprometidos a la ISAF”.³¹

Sin embargo quedaba pendiente la cuestión del personal de los ERP establecidos en el oeste que aún seguían siendo escasos y que, por ello, no podían desenvolverse en sus tareas con total seguridad.

Durante su visita a Bruselas ese mismo mes, el presidente *Bush* dio un discurso en el cual destacaba la labor de las administraciones europeas en Afganistán y les agradecía por ello: “Los gobiernos europeos están ayudando a Afganistán a triunfar, y los americanos apreciamos su liderazgo”.³² La idea de unir a la ISAF con otras misiones seguía siendo prioridad para los Estados Unidos, por lo que era fundamental convencer al resto de los miembros de la organización. Por su parte, comenta Rupp, los oficiales de la OTAN en Francia afirman que “ha habido un progreso en unificar las operaciones de los Estados Unidos con las de la OTAN, pero llevarían varios meses negociar la estructura del mandato y el comando de una misión unificada”.³³

A la misma fecha Washington anunciaba el retiro de sus tropas en el oeste del país para reubicarlas en zonas más peligrosas como el sur y el este.

En su reporte de marzo sobre la situación del país y el desarrollo de la ISAF el Comandante Supremo Aliado, Gral. *Jones* advertía a la Alianza la reducción de los Talibán y de varios miembros de Al Qaeda, al mismo tiempo que celebraba los avances que iban lográndose en aquel territorio.

No obstante, tres meses más tarde tras el ataque a un helicóptero militar, en Kabul, que transportaba a diecisiete soldados norteamericanos, seguido del atentado en Londres el 7 de julio y las posteriores denuncias en el informe del Secretario General de la ONU de agosto de este año con respecto a los crecientes ataques armados contra la población, las sedes de las organizaciones y el personal internacional, aquella ilusión de derrota de los Taliban y otros había quedado en el olvido.

Un nuevo movimiento Talibán³⁴ se había estado reagrupando en las épocas invernales de 2004 y 2005, especialmente en la zona sur. Frente a esta situación los miembros de la

³¹ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 167.

³² Ver nota en: <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/europe/02/21/bush.transcript/index.html> visitada el 22 de septiembre de 2009.

³³ RUPP, R. E. “NATO after 9/11. An Alliance in continuing decline”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006. Pág. 168



OTAN no estaban convencidos de seguir enviando más tropas, aunque finalmente anunciaron su presencia en las próximas elecciones del 18 de septiembre (con alrededor de dos mil tropas adicionales) así como también la expansión de la ISAF al sur del país como estaba establecido.

El 4 de agosto concluía el mandato de Turquía en la ISAF. La octava etapa sería comandada por el Teniente General *Mauro Del Vecchio* de Italia hasta mayo de 2006.

De conformidad con el plan acordado, la ISAF comenzó la segunda etapa de su expansión mediante el establecimiento, el 31 de mayo de 2005, del Comando Regional Oeste de la ISAF, bajo la dirección de Italia. Este es el primero de los tres comandos regionales de la ISAF previstos e incluirá cuatro equipos provinciales de reconstrucción (Herat, Farah, Chaghcharan y Qal' eh-ye Now). Cuando se complete la expansión hacia el oeste, la zona de operaciones de la ISAF abarcará el 50% del país.³⁵

Los nuevos equipos de reconstrucción de Chaghcharan – provincia de Ghor- y Qal' eh-ye Now – provincia de Baghdis- comenzaron a trabajar a principios de septiembre, completando de esta forma la expansión de la ISAF al oeste del país y elevando a nueve los ERP liderados por ella.

“El 8 de diciembre, en una reunión en la sede de la OTAN en Bruselas, los Ministros de Relaciones Exteriores de los aliados aprobaron un plan para pavimentar el camino para expandir el rol y presencia de la ISAF en Afganistán. El primer elemento de este plan fue la expansión de la ISAF al sur en 2006, también conocida como tercera etapa”.³⁶

³⁴ “Las etiquetas de Taliban y neo- taliban han sido usadas para definir el movimiento emergente en 2002 para luchar contra los esfuerzos de construcción del estado de un nuevo gobierno afgano y para desafiar su autoridad”. TARZI, A. “The Taliban and the Crisis in Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008. Pág. 275.

³⁵ A/60/ 224- S/ 2005/ 525

³⁶ “On 8 December 2005, meeting at NATO headquarters in Brussels, the Allied Foreign Ministers endorsed a plan that paved the way for an expanded ISAF role and presence in Afghanistan. The first element of this plan was the expansion of ISAF to the south in 2006, also known as Stage 3”. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm visitada el 22 de septiembre de 2009.



La Conferencia de Londres sobre Afganistán (31 de enero y 1 de febrero de 2006): “El Pacto para Afganistán”.

Entre el 31 de enero y el 1 de febrero de 2006 se llevó a cabo la Conferencia de Londres, la cual dio como resultado el “Pacto para Afganistán”. Estuvo presidida por Hamid Karzai presidente de este país, por Tony Blair –Premier británico- por el Reino Unido de Gran Bretaña y por Kofi Annan –Secretario General- por las Naciones Unidas. Además contó con la participación de cincuenta países, trece organizaciones internacionales y catorce observadores, entre ellos la Argentina.



La idea de este convenio es avanzar con las reformas propuestas en el Acuerdo de Bonn, llevando al cumplimiento total del mismo. A través de un plan a cinco años y tomando como partida la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán –Afghanistan National Development Strategy³⁷-, el gobierno afgano y la comunidad internacional (con un apoyo financiero de diez mil quinientos millones de dólares) se comprometían a trabajar juntos en la construcción del Estados nacional. Los cuatro pilares o áreas de actividad serían:

- la seguridad
- el gobierno, el estado de derecho, los derechos humanos
- el desarrollo económico y social
- la eliminación de las industrias de narcóticos

“(…) como medio para lograr una mayor transparencia y coordinación de las iniciativas, en el Pacto se pide que se establezca una junta mixta de coordinación y vigilancia bajo la presidencia conjunta del Gobierno del Afganistán y las Naciones Unidas”.³⁸

Mientras que el gobierno de Karzai “se comprometía a la realización de esta visión compartida del futuro”, la comunidad internacional por su parte “se comprometía a proveer de recursos y soporte para el desarrollo de esta visión”.³⁹

Reafirmando que la seguridad no puede ser sustentada únicamente por la tropas nacionales e internacionales, es necesario lograr una efectiva intervención y funcionamiento de las áreas restantes. “El gobierno afgano y la comunidad internacional crearán un ambiente seguro fortaleciendo las instituciones afganas para responder a las necesidades de seguridad del país de manera fiscalmente sostenible”.⁴⁰

Es por esta razón que la tarea de la OTAN, a través de la ISAF, (que seguirá expandiéndose a lo largo del Afganistán por medio de los Equipos de Reconstrucción Provinciales), del resto de los estados miembros de la Alianza y de los Estados Unidos, en particular mediante la operación “Libertad Duradera” (las misiones de contraterrorismo serán coordinadas junto

³⁷ Sitio oficial: <http://www.ands.gov.af> visitada el 23 de septiembre de 2009.

³⁸ A/ 60/712- S/ 2006/ 145

³⁹ “hereby commits itself to realising this shared vision of the future; (...) commits itself to provide resources and support to realise that vision”. Pacto para Afganistán, en: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf visitada el 23 de septiembre de 2009.

⁴⁰ “The Afghan Government and the international community will create a secure environment by strengthening Afghan institutions to meet the security needs of the country in a fiscally sustainable manner”. Pacto para Afganistán, en: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf visitada el 23 de septiembre de 2009.



al gobierno afgano y la ISAF), es esencial para alcanzar un clima seguro en el territorio del país.

De esta forma el gobierno afgano se compromete a lograr lo siguientes objetivos: todas las fuerzas internacionales de seguridad (ISAF, Operación Libertad Duradera y los ERP respectivos) trabajaran en conjunto con el gobierno de Karzai para promover seguridad y estabilidad en todo el país; “un/ a respetado/ a a nivel nacional, profesional, étnicamente balanceado Ejército Nacional Afgano, Policía Nacional Afgana y Guardia Fronteriza serán establecidos”⁴¹ a fin de satisfacer las necesidades en materia de seguridad de la nación. Así mismo deberán alcanzar los setenta mil efectivos en el caso del primero, y sesenta y dos mil efectivos entre la segunda y la tercera fuerza.

El siguiente paso será dismantelar todas las bandas armadas ilegales para fines de 2007.

En cuanto a la lucha contra los estupefacientes el gobierno se compromete a fortalecer el sistema judicial en todos los niveles a fin de acabar con la producción (desde el cultivo hasta el procesamiento en fábricas especializadas) de opio y otras sustancias, al mismo tiempo que pretende promover el cultivo alternativo para equiparar las pérdidas de los campesinos y destruir la economía de la droga.

Finalmente se adhirió al Tratado de Ottawa firmado el 1 de marzo del '99, que prohíbe la utilización de minas terrestres de todo tipo, en especial las antipersonales⁴². Mediante esto el gobierno afgano se compromete a reducir hasta un 70% el terreno minado, mientras que todas las minas no utilizadas serán localizadas y destruidas.

Un mes más tarde, en el Informe del Secretario General de la ONU al Consejo y a la Asamblea, Kofi Annan observaba:

El Afganistán sigue enfrentándose a enormes retos en las esferas de seguridad, la gobernanza (...) el Afganistán seguirá necesitando durante un cierto tiempo una considerable participación política y financiera de la comunidad internacional. Los compromisos asumidos por el Gobierno del Afganistán y la comunidad internacional en el lanzamiento del Pacto para Afganistán en la Conferencia de Londres son una señal alentadora y una visión común claramente definida del futuro del Afganistán. De hecho, sin

⁴¹ “A nationally respected, professional, ethnically balanced Afghan National Army, National Police and Afghan Border Police, will be fully established”. Pacto para Afganistán, en: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf visitada el 23 de septiembre de 2009.

⁴² Son artefactos explosivos diseñados para ser ocultados sobre la superficie de un terreno (otras veces pueden camuflarse) de forma tal que sean activadas por una sola persona o un vehículo. En el caso de las minas antipersonales éstas no están diseñadas para matar sino más bien para herir o incapacitar a sus víctimas. Sus efectos más comunes van desde quemaduras, lesiones de órganos o miembros hasta amputaciones.



ese apoyo sostenido existiría el peligro real de recaer en la dinámica que sumió al Afganistán en años de guerra (...) la aplicación del Pacto para el Afganistán someterá a muchas pruebas al país y a sus asociados internacionales.⁴³

⁴³ A/ 60/712- S/ 2006/ 145

Conclusiones

En su libro “El gran Tablero de Ajedrez”, publicado en septiembre de 1998, el politólogo estadounidense Zbigniew Brzezinski¹ hace alusión al surgimiento de los Estados Unidos como única potencia mundial, luego de finalizada la guerra con la Unión Soviética, y su nuevo rol en la región de “Eurasia” – de aquí el título del libro- que comprende a: Europa, Rusia, Asia Central y Asia Oriental.

La última década del siglo veinte ha sido testigo de un cambio tectónico en los asuntos mundiales. Por primera vez, un poder no Euroasiático ha emergido no solo como árbitro principal en las relaciones de poder Euroasiáticas sino también como el poder supremo del mundo. La derrota y el colapso de la Unión Soviética fue el paso final en el rápido ascenso de una potencia del hemisferio oeste, los Estados Unidos, como la única y, por supuesto, primera potencia verdaderamente global.²

Como bien señalamos en el capítulo primero, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta fines de la década del '80 se conoció como Guerra Fría: dos de las principales potencias vencedoras del conflicto mundial compitieron durante casi cuarenta años con el objetivo de demostrar: quién estaba mejor equipado, quién tenía más aliados, quién poseía las mejores tecnologías, cuál de los dos modelos – a los que representaban- era el mejor.

Al haber sido el epicentro de la batalla mundial y, por su ubicación geográfica, el continente europeo fue el primero en ser disputado por estos contendientes. Algunos países ya habían quedado en manos de los soviéticos. Otros no. Estos contarían con la ayuda norteamericana: primero en el plano económico –Plan Marshall- y, luego en el de seguridad a través de la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Esta era una Alianza político- militar (aunque más militar que política) que debería servir como escudo para defender los territorios de los Estados miembros en caso de un posible ataque Soviético.³

¹ Nacido en la ciudad de Varsovia, Polonia el 28 de marzo de 1928, fue Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Jimmy Carter entre 1977 y 1981. Es consultor en el Center for Strategic and International Studies y profesor de la cátedra de Política Exterior Americana en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados en la Universidad de John Hopkins.

² BRZEZINSKI, Z. “The Grand Chessboard. American Primacy and Its – Geostrategic Imperatives” 1998. En: <http://sandiego.indymedia.org/media/2006/10/119973.pdf> visitada el 3 de octubre de 2009

³ Recuérdese que los preparativos, desde las negociaciones hasta su ratificación tuvieron sus ideas y vueltas. En su mayoría las mismas provenían de un solo lugar: Washington.

Así mismo la búsqueda de nuevos aliados se fue expandiendo. A pesar de esto, en el resto del tablero internacional, hubo países que optaron por no “aliarse” a ninguna de aquellas potencias. Tal fue el caso de la Argentina que adoptó lo que se conoce como la doctrina de la Tercera Posición, es decir ni comunistas ni capitalistas. Otros quisieron alinearse con la URSS o con los Estados Unidos pero a falta de interés de uno terminaron aliándose con el otro. Este último sería el caso de Afganistán.

Los primeros años de la Guerra Fría que coincidieron con el mandato del Daoud Khan, el país no tomaría partido por ninguna de las dos potencias. Luego buscaría ayuda en los Estados Unidos pero este rechazaría el pedido. Por ello la URSS aprovecharía la situación y comenzaría a invertir en el estado afgano. Poco tiempo transcurriría hasta que aquél primero viera como la alianza entre su enemigo y Afganistán ponía en peligro a Pakistán, quién era aliado de Washington.

La idea fue entonces entrenar a los soldados del Ejército afgano en los mejores campos norteamericanos y, por otro lado, invertir en las áreas de educación y salud. En tanto ambas potencias se disputaban la atención de Kabul, la familia real afgana proponía la reformulación del Estado a través de un nuevo régimen político. Sobre esto volveremos más adelante.

Los primeros años de la década del '70 estuvieron fuertemente ligados a la crisis económica mundial. Esto llevó a los gobiernos de Estados Unidos y de la URSS a disminuir la ayuda a Afganistán. Sin embargo la Unión Soviética vigilaba bien de cerca cada movimiento de los múltiples presidentes que se fueron sucediendo luego del coup d'état al Rey. Frente a aquella situación casi cíclica de gobiernos que o bien intentaban imponerse por encima de los intereses de Moscú o bien intentan acercarse a los Estados Unidos, la Unión Soviética creyó que lo más conveniente para acabar con todo ello era invadiendo territorialmente el país. La misma no sólo se desplegaría sobre el principio de la caída de aquél “gigante con pies de barro”, sino que también sería uno de los conductores que arrastrarían a Afganistán – hasta este momento un Estado totalmente fallido en todo sentido- a un permanente estado de caos, luchas, conflictos y enfrentamientos armados, por lo pronto hasta finales de siglo.

En tanto la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas rechazaba la maniobra soviética, el Consejo de Seguridad se encontraba trabado gracias al poder de veto de la URSS por lo que ninguna sanción efectiva pudo serle impuesta. Frente a esto el resto de los

estados miembros creyeron poco importante la situación en Afganistán y para acabar con el debate optaron por minimizarla. Claro que en ese entonces no contaban con que entrado el nuevo siglo los conflictos, a nivel internacional, estarían vinculados a cuestiones religiosas manejadas por fundamentalistas. Estos pasaron de propagar las ideas a actos concretos contra personas⁴: los atentados del 11 de septiembre de 2001 serían una clara demostración de ello.

La situación en Afganistán durante la década de los '80 fue empeorando rápidamente: la anarquía y el caos generalizado reinaban por encima de un gobierno títere –manejado por Moscú- sin legitimidad ni legalidad alguna; el Ejército Nacional Afgano desapareció casi por completo, mientras que los pocos integrantes que aún quedaban luchaban contra los mujahidin y contra los soviéticos. Aumentó el número de desaparecidos, de asesinatos, de presos políticos, de opositores y de refugiados. Sin saberlo este último grupo se convertiría en uno de los actores principales de la vida política afgana, durante la siguiente década.

Ya instalados en el exterior, aunque en su mayoría en Pakistán, los grupos de refugiados se transformaron en guerreros sagrados que lucharían, a través del llamado a la Yihad, por la liberación de su nación de las fuerzas soviéticas. Contarían para ello con la ayuda de los Estados Unidos, naturalmente, así como también de otros gobiernos aliados a este último. De esta manera estaban convencidos que la Unión Soviética se sentiría más debilitada de lo que ya estaba y, finalmente, no tendría otra alternativa más que retirarse de Afganistán. Después de todo no hay que olvidar que esto era una competencia.

Quedaba por sumar las negociaciones a través de una Misión de Buenos Oficios de Naciones Unidas para el restablecimiento de la paz y seguridad en el “Estado” afgano a través de la formación de un gobierno pro- paz, el cuál jamás llegó a concretarse. Totalmente derrotada la Unión Soviética desapareció no solo de Afganistán sino que también del sistema internacional.

Que Afganistán quedó devastada, luego de aquella invasión rusa, en todo sentido no es necesario reafirmarlo. Los hechos posteriores lo dejan más que en evidencia. La misma no sólo sirvió – en parte- para estropear cualquier intento de formar un Estado Nacional, durante o posterior al conflicto –cuestión la cual tampoco los Estados Unidos intentaron

⁴ Este tipo de actos se los conoce como Crímenes de Lesa Humanidad y se encuentran estipulados en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Ver artículo en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDM58#3> visitada el 9 de octubre de 2009.

resolver-, sino que además, y en parte también queda involucrado en esto Washington, dio a lugar al nacimiento de los Talibán.

Definidos como un movimiento, y no como un partido político, estos llegaron a la escena afgana a mediados de la década de los '90 con un solo objetivo: purificar a la sociedad a través del establecimiento de un Estado Islámico de carácter religioso. El triunfo en Kandahar y en otras importantes ciudades del interior agotadas de las constantes batallas, así como también el apoyo incondicional de Islamabad, les sirvió como un puente de acceso directo a Kabul. Claro está que las intenciones de los pakistaníes no eran ayudar al restablecimiento del orden interno afgano, sino más bien transformarlo en una ruta “privada” de acceso a los países petroleros de la zona y, de esta forma, mejorar su economía, más no la de su vecino.

Con el sur, este y parte del oeste bajo su dominio los Taliban se instalaron rápidamente en Kabul. Desde allí comenzarían adoptar una serie de medidas, todas ellas extremadamente conservadoras, para des-occidentalizar a la población y, a la vez, restituir las tradiciones religiosas perdidas hacía ya varias décadas.

Pese a todo esto su falta de conocimiento sobre administración y gobierno sumado a la estrecha relación que estaban forjando con el árabe Osama Bin Laden, convirtieron al país en un santuario para el terrorismo internacional como así también para la mafia de la droga. Las constantes amenazas, particularmente el llamado a la Yihad pronunciado por Bin Laden en contra los Estados Unidos, hizo que este último volviera nuevamente sus ojos hacia Afganistán. En tanto la ONU denunciaba las pésimas condiciones en que la sociedad afgana se encontraba – como consecuencia de la falta de interés del gobierno de turno sobre su población- reclamaba, al mismo tiempo, el cese de cualquier actividad (relacionada con el terrorismo) que pusiera en peligro la paz y seguridad del resto del mundo.

Tras los atentados en Kenia y Tanzania, Washington decidió tomar cartas en el asunto, a la vez que brindara su apoyo al único grupo opositor al gobierno afgano establecido en el norte: la Alianza del Norte. Pese a los persistentes ataques lograron evitar que los Talibán tuvieran el control absoluto del país.

Las sanciones impuestas por Naciones Unidas y los Estados Unidos al gobierno afgano hizo que su dependencia de Al Qaeda se intensificara cada vez más a partir del '99. Una vez en el poder, y por ende el nuevo enemigo –Al Qaeda-, estaba en manos de un grupo

terrorista que había convertido a Afganistán, territorio de nadie, en su campo de entrenamiento militar personal.

La ayuda internacional, para que la Alianza del Norte fuera lo suficientemente fuerte como para derrotar aquel grupo, no llegaría a tiempo: la mañana del 11 de septiembre de 2001 se sucedieron una serie de atentados todos dentro de los Estados Unidos, lo que hizo que se pusiera a Afganistán bajo la mirada, ahora no de la ex URSS o de Washington solamente sino, de todo el mundo.

En tanto el Consejo de Seguridad aprobaba una nueva resolución condenando estos actos, otro actor aparecería en escena: la OTAN. Efectivamente la misma había sobrevivido a la caída de la Unión Soviética y durante una década había trabajado a fin de lograr adecuarse al nuevo mapa mundial. Esos ataques lograrían lo que ningún otro conflicto durante los cuarenta años que duro la Guerra Fría habían hecho: fueron considerados como un ataque en contra de sus miembros y, por ende, actuarían de forma tal para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte (art. 5). Cabe destacar que esta no sería la primera intervención militar de la Alianza ya que anteriormente lo había hecho en Kosovo.

Por su parte Washington, en lo que sería la última “negociación” con los Taliban, exigía la inmediata extradición de Bin Laden, líder de Al Qaeda y autor intelectual de los atentados. La negativa a este pedido no hizo más que apurar la inevitable intervención territorial en primer lugar por los Estados Unidos y, más tarde por Naciones Unidas y la OTAN respectivamente.

El despliegue de la “Operación Libertad Duradera” tenía como objetivo básicamente acabar con todas las fuerzas de los Taliban. Claro que ello no sólo llevaría muchísimo tiempo sino que además sería poco probable una victoria total. El movimiento ya había hallado refugio en Pakistán, lugar donde hoy en día aún se encuentran.

A falta de un aparato estatal que detentara el monopolio de la violencia física legítima – como medio de dominación- Afganistán seguía bajo el reinado del caos. Los grupos opositores al régimen del Mullah Omar combatían en contra de las fuerzas taliban que dominaban sus ciudades hacia ya varios años.

Para tratar de lograr los condicionamientos básicos –partidos políticos, representantes nacionales, un sólido Parlamento, una Constitución Nacional, entre otros- para el funcionamiento de un país Naciones Unidas pondría en marcha el armado de una agenda

que pautara las condiciones para la formación de un nuevo gobierno el cual, a su vez, fuera capaz por si mismo de reestablecer⁵ el orden interno.

A esos efectos la ONU convocó a veintitrés líderes de las principales etnias del país a mediados de noviembre de 2001 a una reunión en la ciudad de Bonn, Alemania.

El texto firmado unos días más tarde fue conocido como Acuerdo de Bonn. En él se dejaron sentadas las bases, en primer lugar, para la formación de un nuevo gobierno.

La intención era reunir un consejo provisional. Éste, a su vez, establecería una autoridad de transición que, posteriormente, debería ser aprobada por una Loya Jirga. Luego, aquella podría llamar a elecciones nacionales las cuales establecieran (definitivamente) el primer gobierno democrático de la historia afgana.

El Consejo o Autoridad Provisional comenzaría sus funciones a partir del 22 de diciembre de ese mismo año y sería el depositario de la soberanía afgana. Hamid Karzai, elegido por los representantes afganos y las Naciones Unidas para presidirla era uno de los más reconocidos líderes de la etnia pashtún – no sólo uno de los grupos más importantes del país (su lengua es el segundo idioma oficial afgano), sino que además es la misma a la cuál pertenecían en su totalidad los Talibán-. Recuérdese que estos son mayoría en la región sur, lugar aquél hasta ese momento bajo dominio de ellos.

La primera Loya Jirga convocada por la Autoridad Provisional tuvo lugar seis meses después de la reunión en Bonn como se había pautado en el Acuerdo. La misma tenía como objetivo establecer un Gobierno o Autoridad de Transición. El primer nombre que surgió para ocupar el cargo de Presidente fue el del rey Zahir Shah. Declinando la invitación optó por brindar su apoyo a Karzai. La Loya concluyó con el nombramiento de este como Presidente Interino.

Los dos objetivos principales del gobierno de transición serían: llamar a elecciones nacionales y aprobar una nueva constitución en 2004. A fin de cumplir este último se convocaría a una Loya Jirga Constitucional. En tanto, durante esa transición, regiría la constitución de 1964.

En la década del '60, recordemos, la familia real afgana propuso la reformulación del Estado como un régimen de monarquía parlamentaria y democrática junto con una nueva Constitución –la cuál fuera aprobada en el '64-.

⁵ En realidad lo que se buscaba era establecer el orden interno ya que desde la caída de la monarquía no había paz en Afganistán.

Con el pacto constitucional la monarquía cesaba de ser una institución por encima del estado para convertirse en un organismo del estado al que de hecho transmitía todas sus prerrogativas, incluidas las de *suprema potestas* que, como ya se ha dicho, de allí en adelante se vieron como correspondientes a la institución estatal. El rey se convertía en un simple representante de la unidad y de la personalidad del estado, con funciones cada vez más reducidas a medida que se pasaba del sistema constitucional puro al sistema constitucional parlamentario. (...) Se hacía fundamental, para la gestión del poder, el consenso del parlamento, más que el del soberano al que le quedaba sustancialmente una función certificatoria y ratificatoria de las decisiones tomadas en los recintos parlamentario y partidístico.⁶

Sin embargo aquél proyecto fallaría por varias razones: había desacuerdos claves y fricciones constantes entre los miembros de ambas cámaras; los partidos políticos prácticamente no existían como tales – y aquellos que lograron participar en las elecciones del '64 y '69 eran ilegales-, a excepción del PDPA que fue la única gran y bien consolidada agrupación política hasta ese momento; y en cuanto a los diputados, cada uno de ellos llegó a la capital como representante de su tribu en busca de obtener beneficios propios sin anteponer los intereses nacionales, es decir, no se hablaba de intereses comunes del pueblo de Afganistán en general sino más bien de intereses particulares. Esto último especialmente dejaba en evidencia la falta de sentimiento de pertenencia común de los afganos, en particular en el interior, a un solo Estado.

Finalmente en enero de 2004 se aprobaría una nueva Constitución la cuál convertiría a Afganistán en una República.

En la moderna tipología de las formas de estado el término república se opone a monarquía: en ésta el jefe del estado accede al sumo poder por derechos hereditarios, mientras que en la primera el jefe de estado, que puede ser una sola persona o un colegiado de más personas (Suiza), es elegido por el pueblo directa o indirectamente (a través de asambleas primarias o asambleas representativas). Sin embargo, el significado del término evoluciona y cambia profundamente con el tiempo (...) y adquiere diversas connotaciones, según los contextos conceptuales en la que se incierta.⁷

⁶ BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. “Diccionario de Política”. Siglo veintiuno editores, México, decimotercera edición 2002. (Pág. 1002)

⁷ BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. “Diccionario de Política”. Siglo veintiuno editores, México, decimotercera edición 2002. (Pág. 1391). El subrayado fue hecho por nosotros.

Las elecciones previstas para octubre de ese mismo año darían como ganador, curiosamente, a Hamid Karzai.

El Acuerdo de Bonn contó con el visto bueno de los pocos sectores de Afganistán que participaron en él. Después de tantas décadas de conflictos creyeron posible por primera vez en mucho tiempo, que este Acuerdo sería capaz de formar un gobierno sólido con órganos representativos y, a la vez, transparentes.

Si bien Naciones Unidas intentó que el mismo estuviera en concordancia con las tradiciones nacionales, al convocar a una Loya Jirga –reunión tradicional afgana- por ejemplo, lo cierto fue que los participantes de la reunión en Bonn eran en su mayoría miembros de la Alianza del Norte -la misma que fue tomando “control” de las regiones a medida que los Talibán fueron alejándose pero que jamás fue capaz de imponerse en el sur del país- por lo que no todos los grupos nacionales estuvieron representados y los Talibán ni siquiera fueron tenidos en cuenta.

En segundo lugar la Loya Jirga constitucional, que en teoría representaba aquello que se conoce como poder constituyente originario -cuyo titular es el pueblo; en nuestro caso el pueblo afgano- tenía como misión proveer a la organización política y jurídica al momento de crearse un Estado. Pero se encontraba condicionada por una fórmula “impuesta” por la ONU y los Estados Unidos: establecer, como forma de gobierno, un sistema de república. Ésta sería un vivo reflejo del modelo occidental. De la misma manera que se ha dicho que “la diplomacia de Estados Unidos es como un elefante blanco en un bazar”, su concepto de “democracia” sólo lo comprenden como el que se vive en su país. Ello lleva, inevitablemente, a no poder lograr un concepto común con interlocutores que viven en otros lugares -ésta situación se nota, y mucho, en materia de negocios-. Si bien es cierto que el “poder constituyente” parecería no tener límites, la teoría jurídica, y la política también, le reconocen algunos, los cuales, además, resultan determinantes. Y eso sucede con los llamados “límites estructurales”, que aquí se reflejaron y abonaron esos conceptos. Se entiende como aquellos los que resultan del orden de la sociedad a la que está destinada la Constitución, como puede ser la estructura de las clases sociales, o la religión. La Loya podía redactar en la nueva Constitución todo lo que ellos consideraban relevante, ahora si los valores tradicionales de la sociedad afgana no estaban representados en ella o, peor aún, ignoraban su estructura fundamental, aquella no serviría de nada.

El pueblo afgano no estaba (y dadas sus particulares características geográficas, religiosas, culturales, etc., difícilmente lo aceptaría) preparado para un tipo de gobierno de corte occidental ya sea presidencialista o parlamentario. Vale destacar que no hubo ningún tipo de consulta popular para preguntarles que tipo de gobierno les gustaría tener. Y el propuesto no estaba en concordancia con las normas tradicionales de la sociedad, acostumbrada a un Rey y sus consejos tribales, a la resolución de sus problemas con métodos medievales, a una enorme multiplicidad de etnias – cada una de ellas con normas propias-, a jactarse de llamarse “kandaharianos” o “kunduzianos” o, en su defecto, “uzbecos” o “tayikos” mas no afganos –nuevamente no había una conciencia de una aspiración política común-, a vivir en un estado constante de guerra y, por ende, a buscar refugio en otros países –lo que los convierte también, en cierta medida, en nómades-. Instaurar una nueva forma de gobierno bajo estas condiciones no iba a ser tan sencillo como se planteó en el Acuerdo de Bonn, mucho menos desarrollarlo con éxito en tan poco tiempo.

A fin de contribuir al logro del correcto funcionamiento del nuevo gobierno, el establecimiento de la seguridad, la ley y orden a lo largo y ancho del territorio eran necesarios. Si bien los únicos responsables sobre estas cuestiones tenían que ser los mismos afganos –de acuerdo con lo establecido por el Secretario General de la ONU-, el Consejo de Seguridad autorizaría el despliegue de una fuerza multinacional de estabilización en principio dentro de Kabul.

El último paso de Naciones Unidas con el objetivo de dar mayor efectividad al Acuerdo, fue la autorización de una misión de mantenimiento de paz: la UNAMA.

Ya instalados en Kabul a partir de 2002 comenzaría un largo proceso de construcción nacional en Afganistán. Los resultados parciales de la labor de la comunidad internacional en aquel país serían puestos en conocimiento a través de una serie de informes presentados por el Secretario General de la ONU tanto a la Asamblea General como así también al Consejo de Seguridad. En tanto la prensa mundial se ocupaba de otros temas, como por ejemplo la futura guerra entre Irak y los Estados Unidos.

La situación general en el país asiático entre el 2002 y 2006 fue la siguiente: seguía habiendo luchas en el interior entre las milicias no oficiales – cabe destacar que estas habían disminuido considerablemente, como consecuencia de la labor de Japón en el

proceso de “desarme desmovilización y reintegración”- y los Talibán. Estos últimos, aunque no en su mayoría, continuaban presentes en las regiones sur y este, particularmente sobre la frontera con Pakistán. En tanto que el resto se encontraban exiliados en aquel país. Todos ellos seguían contando con el apoyo de Al Qaeda.

Además las administraciones locales aún seguían siendo muy débiles por lo que no estaban en condiciones, a la vez que no contaban con los recursos necesarios, para acabar con las luchas entre aquellos.

El enorme cultivo de amapola -adormidera- o planta de opio que mantenía al país como el primer exportador de la misma en el mundo, a la vez que muchas familias campesinas vivían de su siembra, era el segundo foco de conflicto -en varias provincias-, particularmente entre los exportadores.

Los atentados se multiplicaron con la llegada del personal internacional a Kabul y otras grandes ciudades: las bombas y las minas antipersonales fueron las armas más utilizadas.

Las fuerzas de seguridad nacionales el Ejército Nacional, la Policía Afgana y la Policía de Frontera se encontraban en pleno proceso de entrenamiento, por lo que aún no estaban en condiciones de luchar contra todas las amenazas y, al mismo tiempo, lograr vencerlas.

A pesar de todo esto, es necesario destacar que UNAMA consiguió leves avances en otros sectores, particularmente en el plano social. Sin embargo ¿de qué sirven estos si se encontraban en peligro constante?.

Los atentados del 11/9/01 fueron un acontecimiento no menor para la historia contemporánea, por lo que la OTAN a fin de permanecer en funcionamiento se vio en la necesidad de ser readaptada. En tanto Naciones Unidas seguía su labor dentro del territorio afgano, los miembros de la Alianza del Atlántico Norte mantuvieron una serie de reuniones desde 2002 a fin de reformular los objetivos de la misma y, a la vez, demostrar su capacidad de acción. El lugar elegido fue Afganistán.

En primer lugar la ISAF era una Fuerza Operativa Combinada Conjunta (F.O.C.C). Las F.O.C.C fueron definidas en el marco de la Cumbre de Bruselas de los países de la OTAN en enero de 1994 como: “una fuerza operativa multilateral (combinada) y de distintos ejércitos (conjunta), organizada para afrontar una operación de contingencia específica que requiere el mando y control multinacional y de todos los ejércitos por parte de un cuartel

general F.O.C.C.”⁸ La ISAF sería la primera de estas fuerzas en ser desplegadas fuera de Europa⁹. Sin embargo, el primer año y medio estaría bajo el mando de la ONU y no de la OTAN.

Por otra parte varios países europeos no solamente se habían hecho cargo de las operaciones bajo el marco de la UNAMA, sino que además contribuyeron con el envío de tropas, a la vez les fue entregado el mando de la ISAF. En tanto los Estados Unidos se preparaba para intervenir Irak, país el cual acapararía la atención no solo del mundo sino también de los medios de comunicación. A raíz de esto muchos se han preguntado ¿porqué enviar más tropas al país que no los atacó, disminuyendo las mismas dentro de Afganistán y, por ende, restándole importancia a su intervención?.

Por último la intervención en Afganistán, si bien fue debatida y algunos miembros no estaban de acuerdo, contó con más apoyo que cualquier otra misión del mismo tipo en otro país, como por ejemplo Irak. La guerra en este último fue rechazada por Alemania y Francia. Esta cuestión dejó en evidencia las importantes diferencias en los puntos de vista entre los principales miembros de la Alianza, es decir, aquellos, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

A pesar del rechazo mostrado por la administración Bush hacia la Alianza, especialmente luego de los atentados cuando la misma se solidarizó a través de la invocación del artículo 5, los miembros trabajaron a fin de cumplir con las condiciones “impuestas” por los norteamericanos, y de esa forma asumir el comando de la ISAF. No obstante las críticas de Washington siguieron siendo una constante para la OTAN.

El objetivo de la Alianza en Afganistán básicamente era desplegar la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad sobre el resto del territorio, como consecuencia del reiterado pedido de esto por parte de las autoridades afganas. Acto seguido establecerían nuevos ERP comenzando por las provincias “menos afectadas” por el régimen Taliban –las del norte y el oeste naturalmente- y, continuando por aquellas “más afectadas”, es decir, las del sur y el este. De esta manera estaban convencidos que el trabajo en conjunto de ambas – la ISAF y los ERP- contribuirían a la estabilización de la seguridad en todo el territorio.

⁸ DIEZ DE VELAZCO, M. “Las organizaciones internacionales”. Editorial Tecnos Duodécima Edición, 1999. (Pág. 505-6)

⁹ Algunos ejemplos de F.O.C.C. fueron las operaciones IFOR/ SFOR desplegadas durante el conflicto en Bosnia- Herzegovina.

Los ataques a la población, al personal internacional y a los miembros del gobierno seguían siendo parte de la vida cotidiana afgana. Los Taliban habían logrado reagruparse entre 2004 y 2005 en Pakistán y aún tenían bajo su dominio el sur y este de Afganistán, por lo que las luchas entre ellos y los ejércitos internacionales fueron en paulatino ascenso.

Los países europeos, además, eran amenazados por Bin Laden, quién aún seguía prófugo, a fin de lograr el retiro de sus tropas de Afganistán. Frente a la negativa dos atentados, España en marzo de 2004 e Inglaterra en julio de 2005 fueron llevados a cabo.

En tanto el Secretario General de la OTAN continuaba la ardua tarea de mediar entre los miembros de la organización para lograr un mayor compromiso a través del envío de más tropas y de otros suministros y, que los mismos no fueran consignados solamente a Kabul – en donde hasta mitad de 2004 se encontraban la mayor parte las fuerzas militares extranjeras- sino al resto del país.

La Conferencia de Londres desarrollada a principios de 2006 fue la primera reunión post Bonn. En ella los invitados acordaron el desarrollo de un plan a cinco años a fin de cumplir con el Acuerdo firmado en 2001. La cuestión sobre la seguridad de Afganistán era la primera en la lista.

Hamid Karzai, quién aún seguía ocupando el cargo de Presidente, se comprometió a cooperar con Naciones Unidas en el fortalecimiento de las instituciones de Estado y, de esta manera lograr que las mismas sean lo suficientemente fuertes para estabilizar y mantener la paz y la seguridad dentro de su nación. Sin embargo la mayor responsabilidad seguía estando sobre la ISAF, los ERP, la Operación Libertad Duradera o cualquier otra misión internacional. Frente a esto cabe preguntarse ¿qué sucedió con el “fomento de las capacidades afganas a fin de disminuir lo más posible la presencia internacional”?, ¿se habría convertido este objetivo en uno a cumplir a largo plazo?.

Desde que la Alianza tomó el control de la ISAF hasta el 2006, logró expandirla al norte y al oeste de Afganistán, como tenía previsto desde el principio, alcanzando un mínimo de estabilidad en aquellas regiones como consecuencia de la disminución los ataques. Además elevó el número de fuerzas militares durante los procesos electorales a fin de que los mismos se desarrollaran en forma pacífica, al mismo tiempo que pudo sumar a las nuevas tropas nacionales.

Sin embargo, hasta el día de hoy los países miembros de la Alianza –los últimos fueron Estados Unidos y Gran Bretaña- han elevado el componente militar de los ERP más no el civil siendo que el objetivo de los mismos es el inverso.

Los Taliban continúan siendo parte de la vida política y social afgana. Esto se debe por un lado al apoyo que reciben tanto de Pakistán como de grupos terroristas, particularmente de Al Qaeda. Mientras que por otro lado los países involucrados en Afganistán, particularmente los Estados Unidos, no han diseñado un plan de contención de aquellos a fin de disminuir sus capacidades –financieras, de armamentos, de campos de entrenamiento-, toda vez que no se han abierto los canales de comunicación con las autoridades de Islamabad.

Los ataques a las poblaciones, tanto afganas –aún ubicadas en el sur y este, regiones en las cuales el gobierno nacional, al igual que los gobiernos estatales, no tiene autoridad alguna- como pakistaníes han aumentado considerablemente durante los últimos años, al igual que los atentados en aquellos y otros países. Un ejemplo de esto fue el del pasado domingo –25 de octubre de 2009- en Bagdad el cual ya se han adjudicado miembros de Al Qaeda.

Las fuerzas de seguridad nacionales continúan siendo entrenadas. Esta tarea se ha vuelto un tanto complicada especialmente en los últimos años. Un artículo publicado a finales de septiembre de este año en un reconocido diario norteamericano, The Washington Post comenta al respecto:

Construir el Ejército afgano, tarea la cual se ha vuelto una prioridad para la administración de Obama, no será sencillo, sin importar cuántas tropas norteamericanas más sean puestas a disposición del General Stanley A. McChrystal.

La construcción del Ejército, al igual que la construcción de una nación, es un reto en un país donde la corrupción abunda y el analfabetismo es alto. Nueve de cada diez nuevos reclutas afganos no saben leer o escribir, de acuerdo a los nuevos reportes.¹⁰

Por otra parte el proceso de democratización a través del establecimiento de una nueva forma de gobierno asumido sobre el Acuerdo de Bonn ha logrado el llamado a elecciones presidenciales el pasado agosto –todo un hito en la historia de este país-. Sin embargo los

10

The Washington Post: “In Building Afghan Army, It's Back to Basics”. En:

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/28/AR2009092803847.html?wpisrc=newsletter&wpisrc=newsletter&wpisrc=newsletter> visitada el 29 de septiembre de 2009.

primeros resultados dieron en principio como ganador a Karzai, quién reiteradamente viene ocupando el cargo presidencial desde 2002.

Sobre esto cabe aclarar dos cuestiones fundamentales: primero no todos los afganos participaron del proceso de votación. Esto se debió en parte a las constantes amenazas por parte de los Taliban para “impedir mediante ataques y bloqueos en las calles (...) definido como un "proceso electoral estadounidense".”.¹¹ Por otro lado la población que aún reside en las zonas de conflictos, donde la presencia internacional es escasa, combativa y menos humanitaria, no tuvieron la posibilidad de ir a votar.

En segundo lugar, si bien el ganador había sido el Presidente, la labor en el recuento de votos de las organizaciones internacionales ha sido hasta ahora transparente. Fueron anulados más de un millón de votos con lo cuál habrá una segunda vuelta –ballotage- entre Karzai y su rival el ex Ministro de Relaciones Exteriores Abdullah Abdullah programada para principios del mes entrante.

Aún queda mucho por hacer en Afganistán. Los obstáculos a sortear parecen ser cada día más. Es por esto que la labor conjunta de la comunidad internacional a través de dos organizaciones tan importantes como las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte es fundamental a fin de lograr establecer, por primera y última vez, la paz no solamente en todo el territorio afgano, sino también en la región de Asia Central.

¹¹ Diario Clarín: “Talibán, contra el Balotaje”. En: <http://www.clarin.com/diario/2009/10/25/elmundo/i-02026271.htm> visitada el 25 de octubre de 2009.

Bibliografía

- ABC de Naciones Unidas
- Acuerdo de Bonn de 201
- ASACELI MARGAS, M. “Instituciones y Derecho de la UE”. Mc Graw Hill, 1999
- BALDWIN, D. “Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate”. Columbia University Press, Nueva York, 1993
- BARBE, E., “Relaciones Internacionales”, Tecnos, primera edición, Madrid 1995
- BAYLIS, J. y SMITH, S. “The globalization of world politics, an introduction to International Relations”. Oxford University Press, primera edición, Nueva York 1997
- BRIEGER, P. “ ¿Qué es Al Qaeda?. Terrorismo y violencia política”. Capital Intelectual, primera edición, Buenos Aires 2006.
- BROTONS, A. R. “Derecho Internacional”. Tirant Lo Blanch, Valencia 2007
- BRZEZINSKI, Z. “The grand chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives”. Basic Books, primera edición, Washington 1998
- Carta de Naciones Unidas
- Concepto Estratégico de la Alianza, Washington DC, 23 y 24 de abril de 1999
- Conferencia de Londres sobre Afganistán. “El pacto para Afganistán”. 2006
- CREWS, R. D. y TARZI, A. “The Taliban and the crisis of Afghanistan”. Harvard University Press, Cambridge 2008
- Declaración de Londres, Julio 1990
- DIEZ DE VELAZCO, M. “Las Organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos, duodécima edición, Madrid 1999
- ECO, U. “Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura”. Gedisa, Barcelona 2007
- El Corán
- EVANS, SIR M. “Afghanistan. A short history of its people and politics”. Harper Perennial, primera edición, Nueva York 2002.
- FERRO, M. “La Gran Guerra”. Biblioteca de Historia Contemporánea. HySPAMÉRICA, Buenos Aires 1985.

- FRIEDMAN, G. “The next 100 years. A forecast for the 21st Century”. Doubleday, primera edición, Nueva York 2009
- GALEN CARPENTER, T. “NATO enters the 21st Century”. Frank Cass Publishers, segunda edición, Londres 2001.
- GRAZIANO, W. “Hitler ganó la guerra”. Editorial Sudamericana, tercera edición, Buenos Aires 2004
- HEROLD, M. W. “Afganistán como un espacio vacío. El perfecto estado neocolonial del siglo XXI”. Foca, primera edición, Madrid 2007
- HOFFMAN, S. “Jano y Minerva: ensayos sobre la guerra y la paz”. GEL, Buenos Aires 1991
- HOBSBAWN, E. “Historia del Siglo XX”. Editorial Crítica, primera edición, Barcelona 1995.
- JANNUZZI, G. “La Gran Alianza”. Prometeo libros y Bononiae Libris, primera edición, Buenos Aires 2005
- KALDOR, M. “Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”. Kriterion Tus Quest, 2001
- KAPLAN, L. “The Long Entanglement. NATO’s First Fifty Years”. Praeger, primera edición, Connecticut 1999.
- KEOHANE, R. “Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales”. GEL, primera edición, Buenos Aires 1993
- KEOHANE, R., NYE, J. “Poder e interdependencia. La política internacional en transición”. GEL, Buenos Aires 1988
- KISSINGER, H. “La Diplomacia”. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- LANÚS, J. A. “De Chapultepec al Beagle”. Emecé Editores, cuarta edición, Buenos Aires, 2000.
- LEFFLE, M. “The American Conception of National Security and the Beginning of the Cold War, 1945- 1948”. American Historical Review, Nueva York 1984
- MENCIA, M. G. “Afganistán y el Régimen Taliban”. CERIR, Rosario, octubre 2004
- MOMBRU, A. y MARGETIC, A. “El hacedor de tesis”. Paideia, Buenos Aires 2002

- MOORE, R. R. "NATO's new mission. Projecting stability in a post- cold war world". Praeger Security International, primera edición, Connecticut 2007
- MORGENTHAU, H. J. "Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz". GEL, sexta edición, Buenos Aires 1986
- NOJUMI, N. "The rise and fall of the Taliban". Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2008
- PAREDES RODRÍGUEZ, R. "La incidencia de las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán". CERIR, Rosario, septiembre 2005
- PARKER, R. A. C. "El siglo XX: Europa, 1918- 1945". Siglo Veintiuno, México 1978
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. "Manual de Derecho Internacional Público". Technos, España 1992
- RASHID, A. "Taliban. Militant Islam, oil and fundamentalism in Central Asia". Yale Nota Bene, primera edición, Estados Unidos 2001
- RUBIN, B. "Afganistán: la crisis olvidada". 1996
- ROUSSEAU, CH. "Derecho Internacional Público Profundizado". La Ley, Buenos Aires 1966
- ROUSSEAU, CH. "Derecho Internacional Público". Ariel, tercera edición, Barcelona 1966
- ROY, O. "Islam and Resistance in Afghanistan". Cambridge, segunda edición, Nueva York 1990
- RUPP, R. E. "NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline". Palgrave Macmillan, primera edición Nueva York 2006.
- SALOMÓN GONZÁLEZ, M. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". Revista Cibod d'afers internacionals, 56. Diciembre 2001- enero 2002
- SAYE, A. B. y ALLUMS, J. F. y POUND, M. B. "Principios del Gobierno Americano". Edisar, octava edición, Nueva Jersey 1987
- SCHELLING, T. C. "The Strategy of conflict". Harvard University Press, catorceava edición, Boston 1994

- STEBBINS, R. “The United States in world affaires”. Harper, Nueva York 1950
- TARZI, A. “The Neo- Taliban”. Harvard University Press, Cambridge, Massachussets 2008
- Tratados y Documentos Internacionales. Zavalia, Buenos Aires 2007.
- Tratado del Atlántico Norte, Washington DC 1949
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Río de Janeiro 1947
- VERDROSS, A. “Derecho Internacional Público”. Biblioteca Jurídica Aguilar, sexta edición, Madrid 1980
- ZACCARA, L. “Los enigmas de Irán. Sociedad y Política en la República Islámica”Capital Intelectual, primera edición, Buenos Aires 2006

ARTÍCULOS:

- BROOKS, D. “Afganistán, primer productor de opio en el mundo tras la *exitosa* invasión de EU”. La Jornada, 19 de enero de 2005
- BRZEZINSKI, Z. “EE. UU.: el terrorismo y la cultura del miedo”. The Washington Post, 4 de abril de 2007
- CALLE, F. C. “Los lineamientos estratégicos de los EE.UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas”. Security and Defense Studies Review, National Defense University, Vol. 3, N.2, Fall 2003
- “Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán”. FRIDE, Madrid septiembre de 2006
- DONNELLY, T. “Replantearse la OTAN”. Revista de la OTAN, 2003
- IKENBERRY, J. G. “America’s Imperial Ambitions”. Foreign Affaires, Vol. 81, Nro. 5, septiembre- octubre 2002
- KEOHANE, R. “Interview: conversations with History”. Institute of International Studies, UC Berkeley, marzo 2004
- KEOHANE, R. “La Nueva forma de la política mundial”. Foreign Affaires Agenda, Nueva York 1997
- OSELLA, J. A. y RODRÍGUEZ, M. J. “El nuevo aliado extra- OTAN”. Archivos del Presente, Buenos Aires 1999

- PARDO DE SANTAYANA, J. R. “El nuevo mando español en la OTAN”. Foreign Affairs, Nro. 61, Madrid, febrero 1998
- RUBIN, B. “Afghanistan and Threats to Human Security”. New York University, 15 de diciembre de 2001
- RUSSELL, R. “De Manhattan a Bagdad: cambios y continuidades en el escenario internacional”. Boletín ISIAE- CARI, Abril 2003
- YOST, D. “Un debate sobre estrategias de seguridad”. Revista de la OTAN, 2003.

LINKS:

- ADAMS, P. “NATO Boss pleads for Afghan Focus”. BBC: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/199-peacekeeping/40996.pdf>
- “Afghan envoy warns us of possible major attack”. The New York Times: <http://www.nytimes.com/2003/10/08/world/afghan-envoy-warns-us-of-possible-major-attacks.html>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2022.pdf>
- “Bajo un manto de neblina afgana”. Página 12, 22 de agosto de 1998: <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-08/98-08-22/pag19.htm>
- Biografía Hamid Karzai: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/afganistan/hamid_karzai
- Buckley, E. “Invoking article 5”. En NATO Review: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html>
- “Bush: Alliance ‘main pillar of our security’”. En CNN: <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/europe/02/21/bush.transcript/index.html>
- “Clinton: decidí que EE.UU. debía actuar”. Diario Clarín, 21 de agosto de 1998: <http://www.clarin.com/diario/1998/08/21/i-02801d.htm>
- “Compromiso de Praga sobre las Capacidades”: http://www.nato.int/cps/en/SID-2FF81810-CB7C0ECC/natolive/topics_50087.htm

- Comunicado de Prensa de la OTAN 28 de junio de 2004: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>
- Cronología de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos: http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/s/sept_11_2001/attacks/index.html?scp=1&sq=9/11%20attacks%202001&st=cse The New York Times; <http://www.elmundo.es/especiales/2001/09/internacional/ataqueusa/infarto.html> El Mundo de España; <http://www.clarin.com/diario/2002/09/10/i-01902.htm> Diario Clarín y: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/09/11/internacional/1063244034.html> El Mundo de España.
- Cumbre de Estambul: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/about.htm>
- Cumbre de Washington de los países de la OTAN: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm
- Declaración de Londres: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>
- Discursos Lord Robertson: <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm>; www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm y : www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm
- Discurso del Presidente George H. W. Bush en Maguncia, Alemania el 31 de mayo de 1989: <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>
- Entrevista a Osama Bin Laden: http://www.serendipity.li/wot/obl_int.htm
- “Estados Unidos lanzó una lluvia de misiles contra Afganistán”. Diario Clarín, 8 de octubre de 2001: <http://www.clarin.com/diario/2001/10/08/i-00215.htm>
- Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán: <http://www.ands.gov.af>
- Estructura de la OTAN: http://www.nato.int/issues/military_structure/command/index-e.html
- “EE.UU. tuvo como blanco una cumbre terrorista”. Diario Clarín, 22 de agosto de 1998: <http://www.clarin.com/diario/1998/08/22/i-04601d.htm>
- <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>
- “Helicópteros estadounidenses bombardearon Kabul”. Diario El País: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Helicopteros/estadounidenses/bombardean/Kabul/resistencia/taliban/elpepuint/20011105elpepuint_5/Tes

- “NATO to support U.S. retaliation”. En:
<http://transcripts.cnn.com/2001/WORLD/europe/09/12/nato.us/index.html>
- RUBIN, J. P. “Stumbling Into war” en:
(<http://www.foreignaffairs.com/articles/59183/james-p-rubin/stumbling-into-war>)
- RUBIO GARCÍA, L. “Un factor positivo para Medio Oriente: el nuevo entendimiento afgani- pakistaní”:
http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_073_088.pdf
- SILVELA, E. “Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán”. Real Instituto Elcano, abril 2005.
<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723/Silvela%20PDF.pdf>
- Sobre los ERP: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm
- Sobre EUROCORPS:
http://www.eurocorps.org/home_page/eurocorps/history/History_of_the_Eurocorps.pdf
- Sobre NATO Rapid Deployable Corps:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50088.htm
- Sobre la ISAF: <http://www.nato.int/isaf/topics/history/index.html>;
<http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html>;
http://www.nato.int/cps/en/SID-C810432F-43999ACE/natolive/topics_8189.htm y:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS AL CONSEJO DE SEGURIDAD Y A LA ASAMBLEA GENERAL:

- A/ 56/ 875 – S/ 2002/ 278
- A/ 57/ 762 – S/ 2003/333
- A/ 57/ 850 – S/ 2003/ 754
- A/58/ 742 – S/ 2004/ 230
- A/59/744 – S/2005183
- A/ 56/ 875 – S/ 2002/ 278
- A/ 57/ 487 – S/2002/1173

- A/57/ 850- S/ 2003/754
- A/58/ 868- S/ 2004/634
- A/59/581- S/2004/925
- A/60/ 224- S/ 2005/ 525
- A/ 60/712- S/ 2006/ 145

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS:

- A /RES-6/1 y 6/2
- A/ RES/35/37
- A/ RES/ 40/137

RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD:

- S/ RES/ 1214
- S/ RES/1368
- S/ RES/1378
- S/ RES/ 1383
- S/ RES/1401
- S/ RES/1510

Anexo

TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE:

Washington DC, 4 de abril de 1949 (L)

Las Partes de este Tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos. Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. Deseosos de promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte. Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad. Acuerdan, en consecuencia, este Tratado del Atlántico Norte:

Artículo 1

Las Partes se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que pudieran verse implicadas de modo que la paz y seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro, y a abstenerse en sus relaciones inter-nacionales de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza de cualquier forma que resulte incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Artículo 2

Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones inter-nacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes.

Artículo 3

A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado.

Artículo 4

Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada.

Artículo 5

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas

adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 6 (2)

A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:

- Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia ⁽²⁾, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.
- Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

Artículo 7

El Tratado no afecta ni se podrá interpretar que afecte de modo alguno a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las Partes que son miembros de las Naciones Unidas, ni a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Artículo 8

Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquiera otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones de este Tratado, y se compromete a no contraer compromiso internacional alguno que se contraponga a lo convenido en este Tratado.

Artículo 9

Las Partes establecen, por la presente disposición, un Consejo en el que cada una de ellas estará representada para examinar las cuestiones relativas a la aplicación de este Tratado. El Consejo estará organizado de manera que pueda reunirse rápidamente en cualquier otro momento. El Consejo establecerá cuantos órganos subsidiarios puedan ser necesarios y en particular establecerá inmediatamente un Comité de Defensa que propondrá las medidas apropiadas para la puesta en práctica de los artículos 3 y 5.

Artículo 10

Las Partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a ingresar a cualquier Estado europeo que esté en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte. Cualquier Estado que sea así invitado puede ser Parte del Tratado depositando el instrumento de adhesión correspondiente ante el Gobierno de los Estados Unidos de América. Este Gobierno informará a cada una de las Partes de haberse efectuado el depósito de dicho instrumento de adhesión.

Artículo 11

Este Tratado será ratificado y sus disposiciones aplicadas por cada una de las Partes conforme a sus preceptos constitucionales respectivos. Los instrumentos de ratificación serán depositados, tan pronto como sea posible, ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, que informará a los Gobiernos de las otras Partes del depósito de cada instrumento de ratificación. El Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo hayan ratificado, cuando las ratificaciones de la mayoría de los signatarios, incluidas las de Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido hayan sido depositadas. Y entrarán en vigor con respecto a los otros Estados en la fecha que depositen sus ratificaciones respectivas.

Artículo 12

Cuando el Tratado lleve diez años de vigencia, o en cualquier fecha posterior, las Partes se consultarán, si una de ellas lo solicita, con vistas a revisar el Tratado teniendo en cuenta los factores que en dicho momento puedan afectar a la paz y la seguridad en la zona del Atlántico Norte, incluyendo el desarrollo de acuerdos tanto de ámbito mundial como regional, concluidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 13

Pasados veinte años de vigencia del Tratado, cualquiera de las Partes podrá dejar de serlo, un año después de haber notificado su denuncia ante el Gobiernos de los Estados Unidos de América, el cual informará a los Gobiernos de las otras Partes del depósito de cada notificación de denuncia.

Artículo 14

Este Tratado, cuyos textos en inglés y francés dan fe por igual, será depositado en los archivos del Gobierno de los Estados Unidos de América. Este Gobierno remitirá copias debidamente certificadas a los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

1. El Tratado entró en vigor el 24 de agosto de 1949, tras ser depositados los instrumentos de ratificación de todos los Estados firmantes.
2. Modificado según el artículo 2 del Protocolo de adhesión al Tratado del Atlántico Norte de Grecia y Turquía.
3. El 16 de enero de 1963 el Consejo tomó nota de que en la medida en que pudiera afectar a los antiguos Departamentos franceses de Argelia, las cláusulas referentes a este Tratado quedaron sin efecto a partir del 3 de julio de 1962.

ACUERDO DE BONN (2001):

The Petersberg (Bonn-) Accord signed on December 5, 2001

(The basis of the present Interim Administration of Afghanistan)

The participants in the UN Talks on Afghanistan,

In the presence of the Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan,

Determined to end the tragic conflict in Afghanistan and promote national reconciliation, lasting peace, stability and respect for human rights in the country,

Reaffirming the independence, national sovereignty and territorial integrity of Afghanistan,

Acknowledging the right of the people of Afghanistan to freely determine their own political future in accordance with the principles of Islam, democracy, pluralism and social justice,

Expressing their appreciation to the Afghan mujahidin who, over the years, have defended the independence, territorial integrity and national unity of the country and have played a major role in the struggle against terrorism and oppression, and whose sacrifice has now made them both heroes of jihad and champions of peace, stability and reconstruction of their beloved homeland, Afghanistan,

Aware that the unstable situation in Afghanistan requires the implementation of emergency interim arrangements and expressing their deep appreciation to His Excellency Professor Burhanuddin Rabbani for his readiness to transfer power to an interim authority which is to be established pursuant to this agreement,

Recognizing the need to ensure broad representation in these interim arrangements of all segments of the Afghan population, including groups that have not been adequately represented at the UN Talks on Afghanistan,

Noting that these interim arrangements are intended as a first step toward the establishment of a broad-based, gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government, and are not intended to remain in place beyond the specified period of time,

Recognizing that some time may be required for a new Afghan security force to be fully constituted and functional and that therefore other security provisions detailed in Annex I to this agreement must meanwhile be put in place,

Considering that the United Nations, as the internationally recognized impartial institution, has a particularly important role to play, detailed in Annex II to this agreement, in the period prior to the establishment of permanent institutions in Afghanistan,

Have agreed as follows:

THE INTERIM AUTHORITY

I. General provisions

- 1) An Interim Authority shall be established upon the official transfer of power on 22 December 2001.
- 2) The Interim Authority shall consist of an Interim Administration presided over by a Chairman, a Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga, and a Supreme Court of Afghanistan, as well as such other courts as may be established by the Interim Administration. The composition, functions and governing procedures for the Interim Administration and the Special Independent Commission are set forth in this agreement.
- 3) Upon the official transfer of power, the Interim Authority shall be the repository of Afghan sovereignty, with immediate effect. As such, it shall, throughout the interim period, represent Afghanistan in its external relations and shall occupy the seat of Afghanistan at the United Nations and in its specialized agencies, as well as in other international institutions and conferences.
- 4) An Emergency Loya Jirga shall be convened within six months of the establishment of the Interim Authority. The Emergency Loya Jirga will be opened by His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan. The Emergency Loya Jirga shall decide on a Transitional Authority, including a broad-based transitional administration, to lead Afghanistan until such time as a fully representative government can be elected through free and fair elections to be held no later than two years from the date of the convening of the Emergency Loya Jirga.
- 5) The Interim Authority shall cease to exist once the Transitional Authority has been established by the Emergency Loya Jirga.

6) A Constitutional Loya Jirga shall be convened within eighteen months of the establishment of the Transitional Authority, in order to adopt a new constitution for Afghanistan. In order to assist the Constitutional Loya Jirga prepare the proposed Constitution, the Transitional Administration shall, within two months of its commencement and with the assistance of the United Nations, establish a Constitutional Commission.

II. Legal framework and judicial system

1) The following legal framework shall be applicable on an interim basis until the adoption of the new Constitution referred to above:

i) The Constitution of 1964, a/ to the extent that its provisions are not inconsistent with those contained in this agreement, and b/ with the exception of those provisions relating to the monarchy and to the executive and legislative bodies provided in the Constitution; and

ii) existing laws and regulations, to the extent that they are not inconsistent with this agreement or with international legal obligations to which Afghanistan is a party, or with those applicable provisions contained in the Constitution of 1964, provided that the Interim Authority shall have the power to repeal or amend those laws and regulations.

2) The judicial power of Afghanistan shall be independent and shall be vested in a Supreme Court of Afghanistan, and such other courts as may be established by the Interim Administration. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Judicial Commission to rebuild the domestic justice system in accordance with Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions.

III. Interim Administration

A Composition

1) The Interim Administration shall be composed of a Chairman, five Vice Chairmen and 24 other members. Each member, except the Chairman, may head a department of the Interim Administration.

2) The participants in the UN Talks on Afghanistan have invited His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan, to chair the Interim Administration. His Majesty has indicated that he would prefer that a suitable candidate acceptable to the participants be selected as the Chair of the Interim Administration.

3) The Chairman, the Vice Chairmen and other members of the Interim Administration have been selected by the participants in the UN Talks on Afghanistan, as listed in Annex IV to this agreement. The selection has been made on the basis of professional competence and personal integrity from lists submitted by the participants in the UN Talks, with due regard to the ethnic, geographic and religious composition of Afghanistan and to the importance of the participation of women.

4) No person serving as a member of the Interim Administration may simultaneously hold membership of the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga.

B. Procedures

1) The Chairman of the Interim Administration, or in his/her absence one of the Vice Chairmen, shall call and chair meetings and propose the agenda for these meetings.

2) The Interim Administration shall endeavour to reach its decisions by consensus. In order for any decision to be taken, at least 22 members must be in attendance. If a vote becomes necessary, decisions shall be taken by a majority of the members present and voting, unless otherwise stipulated in this agreement. The Chairman shall cast the deciding vote in the event that the members are divided equally.

C. Functions

1) The Interim Administration shall be entrusted with the day-to-day conduct of the affairs of state, and shall have the right to issue decrees for the peace, order and good government of Afghanistan.

2) The Chairman of the Interim Administration or, in his/her absence, one of the Vice Chairmen, shall represent the Interim Administration as appropriate.

3) Those members responsible for the administration of individual departments shall also be responsible for implementing the policies of the Interim Administration within their areas of responsibility.

4) Upon the official transfer of power, the Interim Administration shall have full jurisdiction over the printing and delivery of the national currency and special drawing rights from international financial institutions. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Central Bank of Afghanistan that will regulate the money supply of the country through transparent and accountable procedures.

5) The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, an independent Civil Service Commission to provide the Interim Authority and the future Transitional Authority with shortlists of candidates for key posts in the administrative departments, as well as those of governors and uluswals, in order to ensure their competence and integrity.

6) The Interim Administration shall, with the assistance of the United Nations, establish an independent Human Rights Commission, whose responsibilities will include human rights monitoring, investigation of violations of human rights, and development of domestic human rights institutions. The Interim Administration may, with the assistance of the United Nations, also establish any other commissions to review matters not covered in this agreement.

7) The members of the Interim Administration shall abide by a Code of Conduct elaborated in accordance with international standards.

8) Failure by a member of the Interim Administration to abide by the provisions of the Code of Conduct shall lead to his/her suspension from that body. The decision to suspend a member shall be taken by a two-thirds majority of the membership of the Interim Administration on the proposal of its Chairman or any of its Vice Chairmen.

9) The functions and powers of members of the Interim Administration will be further elaborated, as appropriate, with the assistance of the United Nations.

IV. The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga

1) The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga shall be established within one month of the establishment of the Interim Authority. The Special Independent Commission will consist of twenty-one members, a number of whom should have expertise in constitutional or customary law. The members will be selected from lists of candidates submitted by participants in the UN Talks on Afghanistan as well as Afghan professional and civil society groups. The United Nations will assist with the establishment and functioning of the commission and of a substantial secretariat.

2) The Special Independent Commission will have the final authority for determining the procedures for and the number of people who will participate in the Emergency Loya Jirga. The Special Independent Commission will draft rules and procedures specifying (i) criteria for allocation of seats to the settled and nomadic population residing in the country; (ii) criteria for allocation of seats to the Afghan refugees living in Iran, Pakistan, and

elsewhere, and Afghans from the diaspora; (iii) criteria for inclusion of civil society organizations and prominent individuals, including Islamic scholars, intellectuals, and traders, both within the country and in the diaspora. The Special Independent Commission will ensure that due attention is paid to the representation in the Emergency Loya Jirga of a significant number of women as well as all other segments of the Afghan population.

3) The Special Independent Commission will publish and disseminate the rules and procedures for the convening of the Emergency Loya Jirga at least ten weeks before the Emergency Loya Jirga convenes, together with the date for its commencement and its suggested location and duration.

4) The Special Independent Commission will adopt and implement procedures for monitoring the process of nomination of individuals to the Emergency Loya Jirga to ensure that the process of indirect election or selection is transparent and fair. To pre-empt conflict over nominations, the Special Independent Commission will specify mechanisms for filing of grievances and rules for arbitration of disputes.

5) The Emergency Loya Jirga will elect a Head of the State for the Transitional Administration and will approve proposals for the structure and key personnel of the Transitional Administration.

V. Final provisions

1) Upon the official transfer of power, all mujahidin, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim Authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces.

2) The Interim Authority and the Emergency Loya Jirga shall act in accordance with basic principles and provisions contained in international instruments on human rights and international humanitarian law to which Afghanistan is a party.

3) The Interim Authority shall cooperate with the international community in the fight against terrorism, drugs and organized crime. It shall commit itself to respect international law and maintain peaceful and friendly relations with neighbouring countries and the rest of the international community.

4) The Interim Authority and the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga will ensure the participation of women as well as the equitable representation of all ethnic and religious communities in the Interim Administration and the Emergency Loya Jirga.

5) All actions taken by the Interim Authority shall be consistent with Security Council resolution 1378 (14 November 2001) and other relevant Security Council resolutions relating to Afghanistan.

6) Rules of procedure for the organs established under the Interim Authority will be elaborated as appropriate with the assistance of the United Nations.

This agreement, of which the annexes constitute an integral part, done in Bonn on this 5th day of December 2001 in the English language, shall be the authentic text, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the United Nations. Official texts shall be provided in Dari and Pashto, and such other languages as the Special Representative of the Secretary-General may designate. The Special Representative of the Secretary-General shall send certified copies in English, Dari and Pashto to each of the participants.

For the participants in the UN Talks on Afghanistan:

Ms. Amena Afzali
Mr. S. Hussain Anwari
Mr. Hedayat Amin Arsala
Mr. Sayed Hamed Gailani
Mr. Rahmatullah Mousa Ghazi
Eng. Abdul Hakim
Mr. Houmayoun Jareer
Mr. Abbas Karimi
Mr. Mustafa Kazimi
Dr. Azizullah Ludin
Mr. Ahmad Wali Massoud
Mr. Hafizullah Asif Mohseni
Prof. Mohammad Ishaq Nadiri
Mr. Mohammad Natiqi
Mr. Aref Noorzay
Mr. Yunus Qanooni
Dr. Zalmai Rassoul
Mr. H. Mirwais Sadeq
Dr. Mohammad Jalil Shams
Prof. Abdul Sattar Sirat
Mr. Humayun Tandar
Mrs. Sima Wali
General Abdul Rahim Wardak
Mr. Azizullah Wasefi
Mr. Pacha Khan Zadran

Witnessed for the United Nations by:

Mr. Lakhdar Brahimi
Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan

ANNEX I - INTERNATIONAL SECURITY FORCE

1. The participants in the UN Talks on Afghanistan recognize that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves. To this end, they pledge their commitment to do all within their means and influence to ensure such security, including for all United Nations and other personnel of international governmental and non-governmental organizations deployed in Afghanistan.
2. With this objective in mind, the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces.
3. Conscious that some time may be required for the new Afghan security and armed forces to be fully constituted and functioning, the participants in the UN Talks on Afghanistan request the United Nations Security Council to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force. This force will assist in the maintenance of security for Kabul and its surrounding areas. Such a force could, as appropriate, be progressively expanded to other urban centres and other areas.
4. The participants in the UN Talks on Afghanistan pledge to withdraw all military units from Kabul and other urban centers or other areas in which the UN mandated force is deployed. It would also be desirable if such a force were to assist in the rehabilitation of Afghanistans infrastructure.

ANNEX II - ROLE OF THE UNITED NATIONS DURING THE INTERIM PERIOD

1. The Special Representative of the Secretary-General will be responsible for all aspects of the United Nations work in Afghanistan.
2. The Special Representative shall monitor and assist in the implementation of all aspects of this agreement.
3. The United Nations shall advise the Interim Authority in establishing a politically neutral environment conducive to the holding of the Emergency Loya Jirga in free and fair conditions. The United Nations shall pay special attention to the conduct of those bodies and administrative departments which could directly influence the convening and outcome of the Emergency Loya Jirga.
4. The Special Representative of the Secretary-General or his/her delegate may be invited to attend the meetings of the Interim Administration and the Special Independent Commission on the Convening of the Emergency Loya Jirga.

5. If for whatever reason the Interim Administration or the Special Independent Commission were actively prevented from meeting or unable to reach a decision on a matter related to the convening of the Emergency Loya Jirga, the Special Representative of the Secretary-General shall, taking into account the views expressed in the Interim Administration or in the Special Independent Commission, use his/her good offices with a view to facilitating a resolution to the impasse or a decision.

6. The United Nations shall have the right to investigate human rights violations and, where necessary, recommend corrective action. It will also be responsible for the development and implementation of a programme of human rights education to promote respect for and understanding of human rights.

ANNEX III - REQUEST TO THE UNITED NATIONS BY THE PARTICIPANTS AT THE UN TALKS ON AFGHANISTAN

The participants in the UN Talks on Afghanistan hereby

1. Request that the United Nations and the international community take the necessary measures to guarantee the national sovereignty, territorial integrity and unity of Afghanistan as well as the non-interference by foreign countries in Afghanistans internal affairs;

2. Urge the United Nations, the international community, particularly donor countries and multilateral institutions, to reaffirm, strengthen and implement their commitment to assist with the rehabilitation, recovery and reconstruction of Afghanistan, in coordination with the Interim Authority;

3. Request the United Nations to conduct as soon as possible (i) a registration of voters in advance of the general elections that will be held upon the adoption of the new constitution by the constitutional Loya Jirga and (ii) a census of the population of Afghanistan.

4. Urge the United Nations and the international community, in recognition of the heroic role played by the mujahidin in protecting the independence of Afghanistan and the dignity of its people, to take the necessary measures, in coordination with the Interim Authority, to assist in the reintegration of the mujahidin into the new Afghan security and armed forces;

5. Invite the United Nations and the international community to create a fund to assist the families and other dependents of martyrs and victims of the war, as well as the war disabled;

6. Strongly urge that the United Nations, the international community and regional organizations cooperate with the Interim Authority to combat international terrorism, cultivation and trafficking of illicit drugs and provide Afghan farmers with financial, material and technical resources for alternative crop production.

ANNEX IV - COMPOSITION OF THE INTERIM ADMINISTRATION

to be completed

Chairman: Hamid Karzai

Vice Chairmen:

Vice-Chair & Womens Affairs: Dr. Sima Samar

Vice-Chair & Defence: Muhammad Qassem Fahim

Vice-Chair & Planning: Haji Muhammad Mohaqqeq

Vice-Chair & Water and Electricity: Shaker Kargar

Vice-Chair & Finance: Hedayat Amin Arsala

Members:

Department of Foreign Affairs: Dr. Abdullah Abdullah

Department of the Interior: Muhammad Yunus Qanooni

Department of Commerce: Seyyed Mustafa Kazemi

Department of Mines & Industries: Muhammad Alem Razm

Department of Small Industries: Aref Noorzai

Department of Information & Culture: & Dr. Raheen Makhdoom

Department of Communication: Ing. Abdul Rahim

Department of Labour & Social Affairs: Mir Wais Sadeq

Department of Hajj & Auqaf: Mohammad Hanif Hanif Balkhi

Department of Martyrs & Disabled: Abdullah Wardak

Department of Education: to be completed

Department of Higher Education: Dr. Sharif Faez

Department of Public Health: Dr. Suhaila Seddiqi

Department of Public Works: to be completed

Department of Rural Development: Abdul Malik Anwar

Department of Urban Development: Haji Abdul Qadir

Department of Reconstruction: to be completed

Department of Transport: Sultan Hamid Hamid

Department for the Return of Refugees: Enayatullah Nazeri

Department of Agriculture: Seyyed Hussein Anwari

Department of Irrigation: Haji Mangal Hussein

Department of Justice: Abdul Rahim Karimi

Department of Air Transport & Tourism: to be completed

Department of Border Affairs: to be completed

published: 05.12.2001

EL PACTO PARA AFGANISTÁN (2006):

THE LONDON CONFERENCE
ON AFGHANISTAN
31 January – 1 February 2006

THE AFGHANISTAN COMPACT

The Islamic Republic of Afghanistan and the international community:

Determined to strengthen their partnership to improve the lives of Afghan people, and to contribute to national, regional, and global peace and security;

Affirming their shared commitment to continue, in the spirit of the Bonn, Tokyo and Berlin conferences, to work toward a stable and prosperous Afghanistan, with good governance and human rights protection for all under the rule of law, and to maintain and strengthen that commitment over the term of this Compact and beyond;

Recognising the courage and determination of Afghans who, by defying violent extremism and hardship, have laid the foundations for a democratic, peaceful, pluralistic and prosperous state based on the principles of Islam;

Noting the full implementation of the Bonn Agreement through the adoption of a new constitution in January 2004, and the holding of presidential elections in October 2004 and National Assembly and Provincial Council elections in September 2005, which have enabled Afghanistan to regain its rightful place in the international community;

Mindful that Afghanistan's transition to peace and stability is not yet assured, and that strong international engagement will continue to be required to address remaining challenges;

Resolved to overcome the legacy of conflict in Afghanistan by setting conditions for sustainable economic growth and development; strengthening state institutions and civil society; removing remaining terrorist threats; meeting the challenge of counter-narcotics; rebuilding capacity and infrastructure; reducing poverty; and meeting basic human needs;

Have agreed to this Afghanistan Compact.

PURPOSE

The Afghan Government has articulated its overarching goals for the well-being of its people in the Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020. Consistent with those goals, this Compact identifies three critical and interdependent

areas or pillars of activity for the five years from the adoption of this Compact:

1. Security;
2. Governance, Rule of Law and Human Rights; and
3. Economic and Social Development.

A further vital and cross-cutting area of work is eliminating the narcotics industry, which remains a formidable threat to the people and state of Afghanistan, the region and beyond.

The Afghan Government hereby commits itself to realising this shared vision of the future; the international community, in turn, commits itself to provide resources and support

to realise that vision. Annex I of this Compact sets out detailed outcomes, benchmarks and timelines for delivery, consistent with the high-level goals set by the Afghanistan National Development Strategy (ANDS). The Government and international community also commit

themselves to improve the effectiveness and accountability of international assistance as set forth in Annex II.

PRINCIPLES OF COOPERATION

As the Afghan Government and the international community embark on the implementation of this Compact, they will:

1. Respect the pluralistic culture, values and history of Afghanistan, based on Islam;
2. Work on the basis of partnership between the Afghan Government, with its sovereign responsibilities, and the international community, with a central and impartial coordinating role for the United Nations;
3. Engage further the deep-seated traditions of participation and aspiration to ownership of the Afghan people;
4. Pursue fiscal, institutional and environmental sustainability;
5. Build lasting Afghan capacity and effective state and civil society institutions, with particular emphasis on building up human capacities of men and women alike;
6. Ensure balanced and fair allocation of domestic and international resources in order to offer all parts of the country tangible prospects of well-being;
7. Recognise in all policies and programmes that men and women have equal rights and responsibilities;
8. Promote regional cooperation; and
9. Combat corruption and ensure public transparency and accountability.

SECURITY

Genuine security remains a fundamental prerequisite for achieving stability and development in Afghanistan. Security cannot be provided by military means alone. It requires

good governance, justice and the rule of law, reinforced by reconstruction and development.

With the support of the international community, the Afghan Government will consolidate peace by disbanding all illegal armed groups. The Afghan Government and the international

community will create a secure environment by strengthening Afghan institutions to meet the

security needs of the country in a fiscally sustainable manner.

To that end, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), the US-led Operation Enduring Freedom (OEF) and partner nations involved in security sector reform

will continue to provide strong support to the Afghan Government in establishing and sustaining security and stability in Afghanistan, subject to participating states' national approval procedures. They will continue to strengthen and develop the capacity of the national security forces to ensure that they become fully functional. All OEF counter-terrorism operations will be conducted in close coordination with the Afghan Government and

ISAF. ISAF will continue to expand its presence throughout Afghanistan, including through

Provincial Reconstruction Teams (PRTs), and will continue to promote stability and support

security sector reforms in its areas of operation.

Full respect for Afghanistan's sovereignty and strengthening dialogue and cooperation between Afghanistan and its neighbours constitute an essential guarantee of stability in Afghanistan and the region. The international community will support concrete confidence-building measures to this end.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Democratic governance and the protection of human rights constitute the cornerstone of sustainable political progress in Afghanistan. The Afghan Government will rapidly expand

its capacity to provide basic services to the population throughout the country. It will recruit

competent and credible professionals to public service on the basis of merit; establish a more

effective, accountable and transparent administration at all levels of Government; and implement measurable improvements in fighting corruption, upholding justice and the rule of

law and promoting respect for the human rights of all Afghans.

The Afghan Government will give priority to the coordinated establishment in each province of functional institutions – including civil administration, police, prisons and judiciary. These institutions will have appropriate legal frameworks and appointment procedures; trained staff; and adequate remuneration, infrastructure and auditing capacity. The Government will establish a fiscally and institutionally sustainable administration for future elections under the supervision of the Afghanistan Independent Electoral Commission.

Reforming the justice system will be a priority for the Afghan Government and the international community. The aim will be to ensure equal, fair and transparent access to justice for all based upon written codes with fair trials and enforceable verdicts. Measures will

include: completing legislative reforms for the public as well as the private sector; building

the capacity of judicial institutions and personnel; promoting human rights and legal awareness; and rehabilitating judicial infrastructure.

The Afghan Government and the international community reaffirm their commitment to the protection and promotion of rights provided for in the Afghan constitution and under applicable international law, including the international human rights covenants and other

instruments to which Afghanistan is party. With a view to rebuilding trust among those whose

lives were shattered by war, reinforcing a shared sense of citizenship and a culture of tolerance, pluralism and observance of the rule of law, the Afghan Government with the support of the international community will implement the Action Plan on Peace, Justice and

Reconciliation.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

The Afghan Government with the support of the international community will pursue high rates of sustainable economic growth with the aim of reducing hunger, poverty and unemployment. It will promote the role and potential of the private sector, alongside those of

the public and non-profit sectors; curb the narcotics industry; ensure macroeconomic stability;

restore and promote the development of the country's human, social and physical capital, thereby establishing a sound basis for a new generation of leaders and professionals; strengthen civil society; and complete the reintegration of returnees, internally displaced persons and ex-combatants.

Public investments will be structured around the six sectors of the pillar on economic and social development of the Afghanistan National Development Strategy:

1. Infrastructure and natural resources;
2. Education;
3. Health;
4. Agriculture and rural development;
5. Social protection; and
6. Economic governance and private sector development.

In each of these areas, the objective will be to achieve measurable results towards the goal of equitable economic growth that reduces poverty, expands employment and enterprise

creation, enhances opportunities in the region and improves the well-being of all Afghans.

COUNTER-NARCOTICS – A CROSS-CUTTING PRIORITY

Meeting the threat that the narcotics industry poses to national, regional and international security as well as the development and governance of the country and the well-

being of Afghans will be a priority for the Government and the international community. The

aim will be to achieve a sustained and significant reduction in the production and trafficking of narcotics with a view to complete elimination. Essential elements include improved interdiction, law enforcement and judicial capacity building; enhanced cooperation among Afghanistan, neighbouring countries and the international community on disrupting the trade; wider provision of economic alternatives for farmers and labourers in the context of comprehensive rural development; and building national and provincial counter-narcotics institutions. It will also be crucial to enforce a zero-tolerance policy towards official corruption; to pursue eradication as appropriate; to reinforce the message that producing or trading opiates is both immoral and a violation of Islamic law; and to reduce the demand for the illicit use of opiates.

COORDINATION AND MONITORING

The Afghan Government and the international community are establishing a Joint Coordination and Monitoring Board for the implementation of the political commitments that comprise this Compact. As detailed in Annex III, this Board will be co-chaired by the Afghan Government and the United Nations and will be supported by a small secretariat. It will ensure greater coherence of efforts by the Afghan Government and international community to implement the Compact and provide regular and timely public reports on its execution.

ANNEX I

BENCHMARKS AND TIMELINES

The Afghan Government, with the support of the international community, is committed to achieving the following benchmarks in accordance with the timelines specified.

SECURITY

International Security Forces

Through end-2010, with the support of and in close coordination with the Afghan Government, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), Operation Enduring Freedom (OEF) and their respective Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will promote security and stability in all regions of Afghanistan, including by strengthening Afghan capabilities.

Afghan National Army

By end-2010: A nationally respected, professional, ethnically balanced Afghan National Army will be fully established that is democratically accountable, organized, trained and equipped to meet the security needs of the country and increasingly funded from Government revenue, commensurate with the nation's economic capacity; the international community

will continue to support Afghanistan in expanding the ANA towards the ceiling of 70,000 personnel articulated in the Bonn talks; and the pace of expansion is to be adjusted on the basis of periodic joint quality assessments by the Afghan Government and the international community against agreed criteria which take into account prevailing conditions.

Afghan National and Border Police

By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able

to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable.

Disbandment of Illegal Armed Groups

All illegal armed groups will be disbanded by end-2007 in all provinces.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will strengthen its law enforcement capacity at both central and

provincial levels, resulting in a substantial annual increase in the amount of drugs seized or destroyed and processing facilities dismantled, and in effective measures, including targeted

eradication as appropriate, that contribute to the elimination of poppy cultivation.

By end-2010, the Government and neighbouring and regional governments will work together

to increase coordination and mutual sharing of intelligence, with the goal of an increase in the

seizure and destruction of drugs being smuggled across Afghanistan's borders and effective action against drug traffickers.

Mine Action and Ammunition

By end-2010, in line with Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs) and Afghanistan's Ottawa Convention obligations, the land area contaminated by mines and unexploded ordnance will be reduced by 70%; all stockpiled anti-personnel mines will be located and destroyed by end-2007; and by end-2010, all unsafe, unserviceable and surplus ammunition will be destroyed.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Public Administrative Reform

By end-2010: Government machinery (including the number of ministries) will be restructured and rationalised to ensure a fiscally sustainable public administration; the civil service commission will be strengthened; and civil service functions will be reformed to reflect core functions and responsibilities.

A clear and transparent national appointments mechanism will be established within 6

months, applied within 12 months and fully implemented within 24 months for all senior level appointments to the central government and the judiciary, as well as for provincial governors, chiefs of police, district administrators and provincial heads of security.

By end-2006 a review of the number of administrative units and their boundaries will be undertaken with the aim of contributing to fiscal sustainability.

By end-2010, in furtherance of the work of the civil service commission, merit-based appointments, vetting procedures and performance-based reviews will be undertaken for civil service positions at all levels of government, including central government, the judiciary and police, and requisite support will be provided to build the capacity of the civil service to function effectively. Annual performance-based reviews will be undertaken for all senior staff (grade 2 and above) starting by end-2007.

Anti-Corruption

The UN Convention against Corruption will be ratified by end-2006, national legislation adapted accordingly by end-2007 and a monitoring mechanism to oversee implementation will be in place by end-2008.

The Census and Statistics

The census enumeration will be completed by end-2008 and the complete results published.

Reliable statistical baselines will be established for all quantitative benchmarks by mid-2007 and statistical capacity built to track progress against them.

National Assembly

The National Assembly will be provided with technical and administrative support by mid-2006 to fulfil effectively its constitutionally mandated roles.

Elections

The Afghanistan Independent Electoral Commission will have the high integrity, capacity and resources to undertake elections in an increasingly fiscally sustainable manner by end-2008, with the Government of Afghanistan contributing to the extent possible to the cost of future elections from its own resources. A permanent civil and voter registry with a single national identity document will be established by end-2009.

Gender

By end-2010: the National Action Plan for Women in Afghanistan will be fully implemented; and, in line with Afghanistan's MDGs, female participation in all Afghan governance

institutions, including elected and appointed bodies and the civil service, will be strengthened.

Rule of Law

By end-2010, the legal framework required under the constitution, including civil, criminal and commercial law, will be put in place, distributed to all judicial and legislative institutions and made available to the public.

By end-2010, functioning institutions of justice will be fully operational in each province of Afghanistan, and the average time to resolve contract disputes will be reduced as much as possible.

A review and reform of oversight procedures relating to corruption, lack of due process and miscarriage of justice will be initiated by end-2006 and fully implemented by end-2010; by end-2010, reforms will strengthen the professionalism, credibility and integrity of key institutions of the justice system (the Ministry of Justice, the Judiciary, the Attorney-General's office, the Ministry of Interior and the National Directorate of Security).

By end-2010, justice infrastructure will be rehabilitated; and prisons will have separate facilities for women and juveniles.

Land Registration

A process for registration of land in all administrative units and the registration of titles will be started for all major urban areas by end-2006 and all other areas by end-2008. A fair system for settlement of land disputes will be in place by end-2007. Registration for rural land will be under way by end-2007.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will increase the number of arrests and prosecutions of traffickers and corrupt officials and will improve its information base concerning those involved in the drugs trade, with a view to enhancing the selection system for national and sub-national public appointments, as part of the appointments mechanism mentioned earlier in this annex.

Human Rights

By end-2010: The Government's capacity to comply with and report on its human rights treaty obligations will be strengthened; Government security and law enforcement agencies will adopt corrective measures including codes of conduct and procedures aimed at preventing arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property with a view to the elimination of these practices; the exercise of freedom of expression, including freedom of media, will be strengthened; human rights awareness will be included in education curricula and promoted among legislators, judicial personnel and other Government agencies, communities and the public; human rights monitoring will be

carried out by the Government and independently by the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), and the UN will track the effectiveness of measures aimed at the protection of human rights; the AIHRC will be supported in the fulfilment of its objectives with regard to monitoring, investigation, protection and promotion of human rights.

The implementation of the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation will be completed by end-2008.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

INFRASTRUCTURE AND NATURAL RESOURCES

Roads

Afghanistan will have a fully upgraded and maintained ring road, as well as roads connecting the ring road to neighbouring countries by end-2008 and a fiscally sustainable system for road maintenance by end-2007.

Air Transport

By end-2010: Kabul International Airport and Herat Airport will achieve full International Civil Aviation Organisation compliance; Mazar-i-Sharif, Jalalabad and Kandahar will be upgraded with runway repairs, air navigation, fire and rescue and communications equipment;

seven other domestic airports will be upgraded to facilitate domestic air transportation; and air transport services and costs will be increasingly competitive with international market standards and rates.

Energy

By end-2010: electricity will reach at least 65% of households and 90% of non-residential establishments in major urban areas and at least 25% of households in rural areas; at least 75% of the costs will be recovered from users connected to the national power grid. A strategy for the development and the use of renewable energies will be developed by end-2007.

Mining and Natural Resources

An enabling regulatory environment for profitable extraction of Afghanistan's mineral and natural resources will be created by end-2006, and by end-2010 the investment environment and infrastructure will be enhanced in order to attract domestic and foreign direct investment in this area.

Water Resource Management

Sustainable water resource management strategies and plans covering irrigation and drinking

water supply will be developed by end-2006, and irrigation investments will result in at least

30% of water coming from large waterworks by end-2010.

Urban Development

By end-2010: Municipal governments will have strengthened capacity to manage urban development and to ensure that municipal services are delivered effectively, efficiently and transparently; in line with Afghanistan's MDGs, investment in water supply and sanitation will ensure that 50% of households in Kabul and 30% of households in other major urban areas will have access to piped water.

Environment

In line with Afghanistan's MDGs, environmental regulatory frameworks and management services will be established for the protection of air and water quality, waste management and pollution control, and natural resource policies will be developed and implementation started at all levels of government as well as the community level, by end-2007.

EDUCATION

Primary and Secondary Education

By end-2010: in line with Afghanistan's MDGs, net enrolment in primary school for girls and boys will be at least 60% and 75% respectively; a new curriculum will be operational in all secondary schools; female teachers will be increased by 50%; 70% of Afghanistan's teachers will have passed a competency test; and a system for assessing learning achievement such as a national testing system for students will be in place.

Higher Education

By end 2010: enrolment of students to universities will be 100,000 with at least 35% female students; and the curriculum in Afghanistan's public universities will be revised to meet the development needs of the country and private sector growth.

Skills Development

A human resource study will be completed by end-2006, and 150,000 men and women will be Trained in marketable skills through public and private means by end-2010.

Afghan Cultural Heritage

A comprehensive inventory of Afghan cultural treasures will be compiled by end-2007. Measures will be taken to revive the Afghan cultural heritage, to stop the illegal removal of cultural material and to restore damaged monuments and artefacts by end-2010.

HEALTH

Health and Nutrition

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the Basic Package of Health Services will be Extended to cover at least 90% of the population; maternal mortality will be reduced by 15%; and full immunisation coverage for infants under-5 for vaccine-preventable diseases will be achieved and their mortality rates reduced by 20%.

AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Agriculture and Livestock

By end-2010: The necessary institutional, regulatory and incentive framework to increase production and productivity will be established to create an enabling environment for legal agriculture and agriculture-based rural industries, and public investment in agriculture will increase by 30 percent; particular consideration will be given to perennial horticulture, animal health and food security by instituting specialised support agencies and financial service delivery mechanisms, supporting farmers' associations, branding national products, disseminating timely price and weather-related information and statistics, providing strategic research and technical assistance and securing access to irrigation and water management systems.

Comprehensive Rural Development

By end-2010: Rural development will be enhanced comprehensively for the benefit of 19 million people in over 38,000 villages; this will be achieved through the election of at least a further 14,000 voluntary community development councils in all remaining villages, promoting local governance and community empowerment; access to safe drinking water will be extended to 90% of villages and sanitation to 50%; road connectivity will reach 40% of all villages, increasing access to markets, employment and social services; 47% of villages will benefit from small-scale irrigation; 800,000 households (22% of all Afghanistan's households) will benefit from improved access to financial services; and livelihoods of at least 15% of the rural population will be supported through the provision of 91 million labour days.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will design and implement programmes to achieve a sustained annual reduction in the amount of land under poppy and other drug cultivation by the strengthening and diversification of licit livelihoods and other counter-narcotics measures, as part of the overall goal of a decrease in the absolute and relative size of the drug economy in line with the Government's MDG target.

SOCIAL PROTECTION

Poverty Reduction

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the proportion of people living on less than US\$1 a day will decrease by 3% per year and the proportion of people who suffer from hunger will decrease by 5% per year.

Humanitarian and Disaster Response

By end-2010, an effective system of disaster preparedness and response will be in place.

Disabled

By end-2010, increased assistance will be provided to meet the special needs of all disabled people, including their integration in society through opportunities for education and gainful employment.

Employment of Youth and Demobilised Soldiers

By end-2010, employment opportunities for youth and demobilised soldiers will be increased through special programmes.

Refugees and IDPs

By end-2010, all refugees opting to return and internally displaced persons will be provided assistance for rehabilitation and integration in their local communities; their integration will be supported by national development programmes, particularly in key areas of return.

Vulnerable Women

By end-2010, the number of female-headed households that are chronically poor will be reduced by 20%, and their employment rates will be increased by 20%.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will implement programmes to reduce the demand for narcotics and provide improved treatment for drug users.

ECONOMIC GOVERNANCE AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

Financial Management

By end-2007, the Government will ensure improved transparent financial management at the central and provincial levels through establishing and meeting benchmarks for financial management agreed with and monitored by the international community, including those in the anticipated Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). In turn, and in line with improved government accountability, donors will make more effort to increase the share of total external assistance to Afghanistan that goes to the core budget.

Domestic Revenues Afghanistan's total domestic budgetary revenue – equivalent to 4.5% of estimated legal GDP

in 1383 (2004/05) – will steadily increase and reach 8% of GDP by 1389 (2010/11). The ratio of revenue to estimated total recurrent expenditures, including estimated recurrent expenditures in the core and external development budgets, is projected to rise from 28% in 1383 (2004/05) to an estimated 58% in 1389, resulting in a continuing need, in accord with the principles in Annex II, for (1) external assistance to the core budget and (2) increasing cost-effectiveness of assistance that funds recurrent expenditure through the external development budget.

Private Sector Development and Trade

All legislation, regulations and procedures related to investment will be simplified and harmonised by end-2006 and implemented by end-2007. New business organisation laws will be tabled in the National Assembly by end-2006. The Government's strategy for divestment of state-owned enterprises will be implemented by end-2009.

Financial Services and Markets

Internationally accepted prudential regulations will be developed for all core sectors of banking and non-bank financial institutions by end-2007. The banking supervision function of Da Afghanistan Bank will be further strengthened by end-2007. Re-structuring of state-

owned commercial banks will be complete by end-2007. State-owned banks that have not been re-licensed will be liquidated by end-2006.

Regional Cooperation

By end-2010: Afghanistan and its neighbours will achieve lower transit times through Afghanistan by means of cooperative border management and other multilateral or bilateral trade and transit agreements; Afghanistan will increase the amount of electricity available through bilateral power purchase; and Afghanistan, its neighbours and countries in the region will reach agreements to enable Afghanistan to import skilled labour, and to enable Afghans to seek work in the region and send remittances home.

ANNEX II

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF AID TO AFGHANISTAN

The international community has made a significant investment in the future of a democratic state of Afghanistan since December 2001. This Compact is an affirmation of that commitment. The Afghan Government and the international community are further committed to improving the effectiveness of the aid being provided to Afghanistan in accordance with the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), recognising the special needs of Afghanistan and their implications for donor support.

Consistent with the Paris Declaration and the principles of cooperation of this Compact, the Government and the international community providing assistance to Afghanistan agree that the principles for improving the effectiveness of aid to Afghanistan under this Compact are:

1. Leadership of the Afghan Government in setting its development priorities and strategies and, within them, the support needs of the country and the coordination of donor assistance;
2. Transparency and accountability on the part of both the Government and the donors of the international assistance being provided to Afghanistan.

Under these principles and towards the goal of improving the effectiveness of aid to Afghanistan, the Government will:

- Provide a prioritised and detailed Afghanistan National Development Strategy (ANDS) with indicators for monitoring results, including those for Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs);
- Improve its abilities to generate domestic revenues through, inter alia, customs duties and taxes; and to achieve cost recovery from public utilities and transportation;
- Agree with donors, international financial institutions and United Nations agencies on the benchmarks for aid channelled through the Government's core budget and for the utilisation of such aid; and monitor performance against those benchmarks; and
- Provide regular reporting on the use of donor assistance and performance against the benchmarks of this compact to the National Assembly, the donor community through the Afghanistan Development Forum and the public at large.

The donors will:

- Provide assistance within the framework of the Afghanistan National Development Strategy; programmes and projects will be coordinated with Government in order to focus on priorities, eliminate duplication and rationalise donor activities to maximise cost-effectiveness;
- Increasingly provide more predictable and multiyear funding commitments or indications of multiyear support to Afghanistan to enable the Government to plan better the implementation of its National Development Strategy and provide untied aid whenever possible

Increase the proportion of donor assistance channelled directly through the core budget, as agreed bilaterally between the Government and each donor, as well as through other more predictable core budget funding modalities in which the Afghan Government participates, such as the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) and the Counter-Narcotics Trust Fund (CNTF);

- Provide assistance for the development of public expenditure management systems that are essential for improving transparency and accountability in the utilisation of donor resources and countering corruption;
- Recognise that, because of the need to build Afghan capacity, donor assistance provided through the external budget will be designed in such a manner as to build this capacity in the Government as well as the private sector and non-profit sector;
- Ensure that development policies, including salary policies, strengthen national institutions that are sustainable in the medium to long term for delivery of programmes by the Government;
- For aid not channelled through the core budget, endeavour to:
 - f* Harmonise the delivery of technical assistance in line with Government needs to focus on priority areas and reduce duplication and transaction costs;
 - f* Reduce the external management and overhead costs of projects by promoting the Afghan private sector in their management and delivery;
 - f* Increasingly use Afghan national implementation partners and equally qualified local and expatriate Afghans;
 - f* Increase procurement within Afghanistan of supplies for civilian and military activities; and
 - f* Use Afghan materials in the implementation of projects, in particular for infrastructure;
- Within the principles of international competitive bidding, promote the participation in the bidding process of the Afghan private sector and South-South cooperation in order to overcome capacity constraints and to lower costs of delivery;
- Provide timely, transparent and comprehensive information on foreign aid flows, including levels of pledges, commitments and disbursements in a format that will enable the Afghan Government to plan its own activities and present comprehensive budget reports to the National Assembly; this covers the nature and amount of assistance being provided to Afghanistan through the core and external budgets; and
- For external budget assistance, also report to the Government on: the utilisation of funds; its efficiency, quality and effectiveness; and the results achieved.

These mutual commitments are intended to ensure that the donor assistance being provided to Afghanistan is used efficiently and effectively, that there is increased transparency and accountability, and that both Afghans and the taxpayers in donor countries are receiving value for money.

ANNEX III

COORDINATION AND MONITORING

The Afghan Government and the international community recognise that the success of the Afghanistan Compact requires strong political, security and financial commitment to achieve the benchmarks within the agreed timelines. Equally, the success of the Compact relies on an effective coordination and monitoring mechanism.

To this end, and in addition to existing sectoral coordination mechanisms, the Afghan Government and the international community are establishing a Joint Coordination and Monitoring Board with the participation of senior Afghan Government officials appointed by the President and representatives of the international community. The Board will be co-chaired by a senior Afghan Government official appointed by the President and by the Special Representative of the UN Secretary-General for Afghanistan. Its purpose would be to ensure overall strategic coordination of the implementation of the Compact.

The Board will have a small secretariat staffed by the Afghan Government and the United Nations. It will be supported by technical experts, as needed. The Board will hold periodic meetings and special sessions as required to review the implementation of this Compact and suggest corrective action, as appropriate.

Afghan state institutions and sectoral coordination mechanisms involved in the implementation of the Afghanistan National Development Strategy (ANDS) will provide inputs to the Board with regard to the implementation of the Compact. In addition, in carrying out its assessments, the Board will consider inputs from the international community, including United Nations agencies, international financial institutions, donors, international security forces and relevant non-governmental organisations and civil society representatives.

Periodic progress reports on the implementation of the Compact prepared by the Joint Coordination and Monitoring Board will be made public.

ANNEX IV

Participants at the London Conference on Afghanistan

Participating Countries

Afghanistan (co-Chair)

Australia

Austria

Bahrain

Belgium

Brazil
Brunei
Bulgaria
Canada
China
Czech Republic
Denmark
Egypt
Finland
France
Germany
Greece
Hungary
Iceland
India
Iran
Italy
Japan
Jordan
Kazakhstan
Korea (Republic of)
Kuwait
Kyrgyzstan
Lithuania
Luxembourg
Malaysia
Netherlands
New Zealand
Norway
Pakistan
Poland
Portugal
Qatar
Romania
Russia
Saudi Arabia
Spain
Sweden
Switzerland
Tajikistan
Turkey
Turkmenistan
United Arab Emirates
United Kingdom (co-Chair)
United States of America
Uzbekistan

Participating Organisations

Aga Khan Foundation
Asian Development Bank
European Commission
European Union
Islamic Development Bank
International Monetary Fund
North Atlantic Treaty
Organisation
Organisation of Islamic
Conference
United Nations (co-Chair)
World Bank

Observers

Argentina
Chile
Croatia
Cyprus
Estonia
Ireland
Latvia
Macedonia (FYR)
Malta
Oman
Organisation for Security and
Cooperation in Europe
Singapore
Slovakia
Slovenia

Naciones Unidas S/RES/1368 (2001)

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

Decidido a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo,

Reconociendo el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Condena inequívocamente* en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, y considera que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales;

2. *Expresa* su más sentido pésame y sus más profundas condolencias a las víctimas y sus familias, así como al pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos de América;

3. *Insta* a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos;

4. *Exhorta* a la comunidad internacional a que redoble sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo, entre otras cosas cooperando más y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1269 (1999), de 19 de octubre de 1999;

5. *Expresa* que está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas;

6. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión.

** Segunda versión publicada por razones técnicas

Naciones Unidas S/RES/1378 (2001):

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus resoluciones anteriores relativas al Afganistán, en particular las resoluciones 1267 (1999), de 15 de octubre de 1999, 1333 (2000), de 19 de diciembre de 2000, y 1363 (2001), de 30 de julio de 2001,

Apoyando los esfuerzos internacionales encaminados a erradicar el terrorismo, de manera acorde con la Carta de las Naciones Unidas, y reafirmando también sus resoluciones 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, y 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001,

Reconociendo la urgencia de la situación de seguridad y política en el Afganistán, habida cuenta de los acontecimientos más recientes, en particular en Kabul, Condenando a los talibanes por haber permitido que el Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo por la red Al-Qaida y otros grupos terroristas y por haber amparado a Usama Bin Laden, Al-Qaida y otros asociados y, en ese contexto, respaldando los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán,

Acogiendo con beneplácito la intención del Representante Especial de convocar una reunión urgente de los distintos procesos en marcha en el Afganistán en un lugar apropiado e instando al Frente Unido y a todos los afganos representados en esos procesos a que acepten su invitación a esa reunión sin demora, de buena fe y sin poner condiciones previas,

Acogiendo con beneplácito la Declaración sobre la Situación en el Afganistán formulada el 12 de noviembre de 2001 por los Ministros de Relaciones Exteriores y otros representantes de alto nivel de los Seis más Dos, así como el apoyo ofrecido por otros grupos internacionales,

Tomando nota de las opiniones expresadas en la sesión del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Afganistán celebrada el 13 de noviembre de 2001, Haciendo suyo el enfoque esbozado por el Representante Especial del Secretario General en la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 13 de noviembre de 2001,² 0163860s.doc
S/RES/1378 (2001)

Reafirmando su decidido compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional del Afganistán, Profundamente preocupado por la grave situación humanitaria y las continuas violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas por los talibanes,

1. Expresa su decidido apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano por establecer una administración nueva y de transición que conduzca a la formación de un go-

bierno que, tanto una como el otro, deberían:

- ser de base amplia, pluriétnicos y plenamente representativos de todo el pueblo afgano y estar empeñados en el mantenimiento de la paz con los vecinos del Afganistán,

- respetar los derechos de todo el pueblo afgano sin distinciones de género, etnia o religión,

- respetar las obligaciones internacionales del Afganistán, incluso cooperando plenamente en las actividades internacionales de lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes dentro del Afganistán y desde ese país, y

- facilitar la prestación urgente de asistencia humanitaria y el regreso ordenado de los refugiados y las personas desplazadas dentro del país, cuando la situación lo permita;

2. Insta a todas las fuerzas afganas a que se abstengan de realizar actos de represalia, respeten estrictamente las obligaciones que les incumben en virtud de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y garanticen la seguridad y libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado, así como del personal de las organizaciones humanitarias;

3. Afirma que las Naciones Unidas deberían desempeñar una función central en el apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano por establecer con urgencia esa nueva administración de transición que dé lugar a la formación de un nuevo gobierno y expresa su pleno apoyo al Representante Especial del Secretario General en el desempeño de su mandato, e insta a los afganos, tanto a los que se encuentran en el Afganistán como en la diáspora, y a los Estados Miembros a que cooperen con él;

4. Insta a los Estados Miembros a que presten:

- apoyo a esa administración y a ese gobierno, incluso mediante la ejecución de proyectos de efecto rápido,

- asistencia humanitaria urgente a fin de mitigar el sufrimiento del pueblo afgano que se encuentra en el Afganistán y de los refugiados afganos, incluso para la remoción de minas, y

- asistencia a largo plazo para la reconstrucción y rehabilitación social y económica del Afganistán y acoge con satisfacción las iniciativas encaminadas a ese fin,

5. Alienta a los Estados Miembros a que apoyen los esfuerzos para garantizar la seguridad en las zonas del Afganistán que ya no están bajo el control de los talibanes y, en particular, para asegurar que se respete a Kabul por ser la capital de todo el pueblo afgano, y especialmente para proteger a los civiles, a las autoridades

0163860s.doc 3
S/RES/1378 (2001)

de transición, al personal de las Naciones Unidas y al personal asociado, así como al personal de las organizaciones humanitarias;

6. Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.

Naciones Unidas S/RES/1386 (2001):

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4443ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2001

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus anteriores resoluciones sobre el Afganistán, en particular sus resoluciones 1378 (2001), de 14 de noviembre de 2001, y 1383 (2001), de 6 de diciembre de 2001,

Apoyando los esfuerzos internacionales para erradicar el terrorismo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y reafirmando también sus resoluciones 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, y 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001,

Acogiendo complacido la evolución de los hechos en el Afganistán, que permitirá a todos los afganos gozar de los derechos inalienables y de la libertad sin opresión ni terror,

Reconociendo que la responsabilidad de velar por la seguridad y el orden público en todo el país incumbe a los propios afganos,

Reiterando su apoyo al Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se establezcan instituciones permanentes de gobierno, firmado en Bonn el 5 de diciembre de 2001 (S/2001/1154) (el Acuerdo de Bonn),

Tomando nota de la petición hecha por el Consejo de Seguridad en el párrafo 3 del anexo 1 del Acuerdo de Bonn de que se examine la posibilidad de autorizar el pronto despliegue en el Afganistán de una fuerza internacional de seguridad, así como la reunión de información de 14 de diciembre de 2001 del Representante Especial del Secretario General sobre sus contactos con las autoridades afganas, en los que acogieron con beneplácito el despliegue en el Afganistán de una fuerza internacional de seguridad autorizada por las Naciones Unidas,

Tomando nota de la carta de 19 de diciembre de 2001 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Dr. Abdullah Abdullah (S/2001/1223),

Acogiendo con beneplácito la carta de 19 de diciembre de 2001 dirigida al Secretario General por el Secretario de Estado para los Asuntos Exteriores y el Commonwealth del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (S/2001/1217) y tomando nota del ofrecimiento del Reino Unido expresado en esa carta de asumir la dirección en la organización y el mando de una fuerza internacional de asistencia para la seguridad,

Subrayando que todas las fuerzas afganas deben cumplir estrictamente las obligaciones que les incumben en virtud de las normas de derechos humanos incluido el respeto por los derechos de las mujeres, y del derecho internacional humanitario,

Reafirmando su firme compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional del Afganistán,

Determinando que la situación en el Afganistán sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

Decidido a velar por la plena ejecución del mandato de la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad, en consulta con la Autoridad Provisional afgana establecida por el Acuerdo de Bonn,

Actuando a estos efectos de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Autoriza, como se prevé en el anexo 1 del Acuerdo de Bonn, el estable-

cimiento durante 6 meses de una Fuerza internacional de asistencia para la seguridad que apoye a la Autoridad Provisional afgana en 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;

2. Exhorta a los Estados Miembros a que aporten personal, equipo y otros recursos a la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad e invita a esos Estados Miembros a que informen al mando de la Fuerza y al Secretario General;
3. Autoriza a los Estados Miembros que participen en la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato;
4. Exhorta a la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad a que trabaje en estrecha consulta con la Autoridad Provisional afgana y con el Representante Especial del Secretario General en el cumplimiento del mandato de la Fuerza;
5. Exhorta a todos los afganos a que cooperen con la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad y con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, y acoge con satisfacción el compromiso de las partes en el Acuerdo de Bonn de hacer todo lo que esté a su alcance y ejercer su influencia para garantizar la seguridad, con inclusión de la seguridad y la libertad de circulación de todo el personal de las Naciones Unidas y de todo el personal de otra índole de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales desplegado en el Afganistán;
6. Toma nota del compromiso contraído por las partes afganas en el Acuerdo de Bonn, en el anexo 1 de ese Acuerdo, de retirar todas sus unidades militares de Kabul y las exhorta a que cumplan ese compromiso en cooperación con la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad;
7. Alienta a los Estados vecinos y a otros Estados Miembros a que proporcionen a la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad toda la asistencia necesaria que pueda solicitarse, incluidos la autorización de sobrevuelos y el tránsito;
8. Subraya que los gastos de la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad serán sufragados por los Estados Miembros participantes de que se trate, pide al Secretario General que establezca un fondo fiduciario para poder encauzar las contribuciones hacia los Estados Miembros o las operaciones pertinentes y alienta a los Estados Miembros a que aporten contribuciones a ese fondo;
9. Pide al mando de la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad que, por intermedio del Secretario General, presente informes periódicos sobre los avances logrados en el cumplimiento de su mandato;
10. Exhorta a los Estados Miembros que participen en la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad a que presten su asistencia para ayudar a la Autoridad Provisional afgana en el establecimiento de nuevas fuerzas armadas y de seguridad afganas y en su entrenamiento;
11. Decide seguir ocupándose activamente de esta cuestión.

Naciones Unidas S/RES/ 1401 (2002):

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4501ª sesión, celebrada el 28 de mayo de 2002

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus anteriores resoluciones sobre el Afganistán, en particular sus resoluciones 1378 (2001), de 14 de noviembre de 2001, 1383 (2001), de 6 de diciembre de 2001, y 1386 (2001), de 20 de diciembre de 2001,

Recordando todas las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, en particular la resolución 56/220 (2001), de 21 de diciembre de 2001,

Haciendo hincapié en el derecho inalienable del pueblo afgano de decidir libremente su propio futuro político,

Reafirmando su firme dedicación a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional del Afganistán,

Reiterando su apoyo al Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno, firmado en Bonn el 5 de diciembre de 2001 (S/2001/1154) (el Acuerdo de Bonn), en particular el anexo II sobre la función de las Naciones Unidas durante el período de transición,

Acogiendo con beneplácito el establecimiento, el 22 de diciembre de 2001, de la autoridad provisional afgana y esperando con interés la evolución del proceso establecido en el Acuerdo de Bonn,

Subrayando la importancia vital de luchar contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y de eliminar el peligro que constituyen las minas terrestres, así como de poner freno a la corriente ilícita de armas pequeñas,

Habiendo examinado el informe del Secretario General de 18 de marzo de 2002 (S/2002/278),

Alentando a los países donantes que prometieron ayuda financiera en la Conferencia de Tokio sobre la asistencia para la reconstrucción del Afganistán a cumplir sus compromisos lo antes posible,

Encomiando a la Misión Especial de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNSM) por la determinación demostrada en el cumplimiento de su mandato en circunstancias particularmente difíciles, 2 0230917s.doc

S/RES/1401 (2002)

1. Apoya el establecimiento, por un período inicial de 12 meses a partir de la fecha de aprobación de esta resolución, de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), con el mandato y la estructura estipulados en el informe del Secretario General de 18 de marzo de 2002 (S/2002/278);
2. Reafirma su firme apoyo al Representante Especial del Secretario General y respalda su plena autoridad, de conformidad con sus resoluciones pertinentes, para planificar y ejecutar todas las actividades de las Naciones Unidas en el Afganistán;
3. Hace hincapié en que la prestación de asistencia orientada expresamente hacia la recuperación y la reconstrucción puede facilitar considerablemente la ejecución del Acuerdo de Bonn y, a estos efectos, insta a los donantes bilaterales y multilaterales a que, en particular por medio del Grupo de Apoyo para el Afganistán y el Grupo de Ejecución, mantengan una coordinación muy estrecha con el Representante Especial del Secretario General, la Administración Provisional del Afganistán y las entidades sucesoras;

4. Destaca también, en el contexto del párrafo 3 supra, 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;
5. Exhorta a todas las partes del Afganistán a que cooperen con la UNAMA en el cumplimiento de su mandato y garanticen la seguridad y la libertad de circulación de su personal en todo el país;
6. Pide a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que, al cumplir su mandato de conformidad con la resolución 1386 (2001), siga trabajando en estrecha consulta con el Secretario General y su Representante Especial;
7. Pide al Secretario General que, cada cuatro meses, le informe acerca de la aplicación de la presente resolución;
8. Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.

DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL LORD ROBERTSON SOBRE LA INVOCACIÓN DEL ARTÍCULO V DEL TRATADO DE WASHINGTON:

Following its decision to invoke Article 5 of the Washington Treaty in the wake of the 11 September attacks against the United States, the NATO Allies agreed today -- at the request of the United States -- to take eight measures, individually and collectively, to expand the options available in the campaign against terrorism. Specifically, they agreed to:

- enhance intelligence sharing and co-operation, both bilaterally and in the appropriate NATO bodies, relating to the threats posed by terrorism and the actions to be taken against it;
- provide, individually or collectively, as appropriate and according to their capabilities, assistance to Allies and other states which are or may be subject to increased terrorist threats as a result of their support for the campaign against terrorism;
- take necessary measures to provide increased security for facilities of the United States and other Allies on their territory;
- backfill selected Allied assets in NATO's area of responsibility that are required to directly support operations against terrorism;
- provide blanket overflight clearances for the United States and other Allies' aircraft, in accordance with the necessary air traffic arrangements and national procedures, for military flights related to operations against terrorism;
- provide access for the United States and other Allies to ports and airfields on the territory of NATO nations for operations against terrorism, including for refuelling, in accordance with national procedures.

The North Atlantic Council also agreed:

- that the Alliance is ready to deploy elements of its Standing Naval Forces to the Eastern Mediterranean in order to provide a NATO presence and demonstrate resolve; and
- that the Alliance is similarly ready to deploy elements of its NATO Airborne Early Warning force to support operations against terrorism.

Today's collective actions operationalise Article 5 of the Washington Treaty. These measures were requested by the United States following the determination that the 11 September attack was directed from abroad.

These decisions clearly demonstrate the Allies' resolve and commitment to support and contribute to the U.S.-led fight against terrorism