

Intervención para cambiar un régimen que apoya a un grupo terrorista. Afganistán (2001)

La situación en Afganistán

La ocupación soviética en Afganistán generó un fuerte movimiento de resistencia compuesto por combatientes, los mujaidines, reagrupados bajo la autoridad de los diferentes señores de la guerra, entre ellos el Comandante Massoud; el movimiento fue apoyado por Paquistán, Arabia Saudita y los Estados Unidos. A esta resistencia se unió un grupo de musulmanes originarios de varios países, entre ellos Osama Bin Laden, que creó allí un cuartel general¹.

En febrero de 1989, las tropas soviéticas se retiraron de Afganistán y el país se sumergió en un estado de conflicto permanente entre el gobierno comunista y los mujaidines y entre éstos entre sí. En 1991, Bin Laden partió a Sudán. En abril de 1992, el Presidente pro comunista Najjullah renunció y se proclamó una República Islámica. Los talibanes, estudiantes de religión en las madrasas² de Paquistán entraron en Afganistán con el apoyo del Ejército paquistaní; el 27 de septiembre de 1996 se apoderaron de Kabul, donde instauraron una dictadura fundamentalista bajo la autoridad del mullah Omar³. Es en este momento en que comienzan las relaciones entre los talibanes y Bin Laden: los primeros necesitaban dinero y tropas; Bin Laden un espacio en donde planear sus actividades y entrenar a los militantes⁴ de su Frente Islámico Internacional para la Jihad (guerra santa) contra Israel y los “cruzados occidentales” (Estados Unidos y sus aliados).

Los Estados Unidos descubrieron que ese grupo había planeado el atentado de 1993 contra el World Trade Center, que produjo 6 víctimas y más de 1000 heridos; el ataque contra un complejo militar americano en Dhahran, Arabia Saudita (1996), que provocó la muerte de 19 americanos e hirió a 372 personas y los atentados contra las embajadas americanas en Tanzania y Kenia, que produjeron 224 víctimas y 5000 heridos (1998). La Administración Clinton había respondido a esas acciones lanzando misiles contra Sudán y Afganistán y solicitando a los talibanes que entregaran a Bin Laden, pero éstos rechazaron el pedido invocando diversas excusas, entre ellas que Bin Laden era un héroe por su rol contra los soviéticos; que entregarlo iría en contra de las tradiciones locales y que Bin Laden no era el responsable por los atentados a las Embajadas en Africa⁵; el gobierno americano advirtió entonces al régimen taliban que iba a ser

¹ Poulain, Michèle: “Les attentats du 11 Septembre et leurs suites. Quelques points de repères”, CNRS Editions, Paris, XLVIII, 2002.

² Escuelas coránicas.

³ Poulain, Michèle: “Les attentats du 11 Septembre et leurs suites. Quelques points de repères”, CNRS Editions, Paris, XLVIII, 2002. Los Estados Unidos no reconocieron su gobierno.

⁴ Según Madelaine Albright: “Asimismo, Bin Laden ya se había mudado a Afganistán cuando el Talibán tomó el poder, por lo que no había una conexión preexistente entre ellos. Sin embargo, se desarrolló una relación simbiótica entre bin Laden y el Talibán. El Talibán necesitaba el dinero y las fuerzas que bin Laden le concedió. Bin Laden necesitaba espacio para que sus operativos vivieran y se entrenaran”. Albright, Madeleine: “Statement”, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

⁵ “Los funcionarios del Talibán respondieron no diciendo que no directamente, sino más bien ofreciendo un menú de excusas. Dijeron que entregar a Bin Laden violaría la tradición cultural Pushtun de cortesía a los huéspedes. Dijeron que Bin Laden era un héroe para los afganos por su rol en la victoria frente a los soviéticos y que el Talibán sería derrocado si se lo traicionaba en respuesta a la presión estadounidense. Y dijeron que no creían que Bin Laden fuera responsable por los ataques contra la Embajada porque le habían preguntado y les había dicho que era inocente”. Albright, Madeleine:

considerado responsable por todo ataque organizado por Bin Laden o sus organizaciones afiliadas contra los Estados Unidos⁶.

El 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1267⁷ (por 15 votos a favor, entre ellos Argentina), por la que condenó el “uso del territorio afgano para dar refugio y adiestramiento a terroristas y planear actos de terrorismo” como así también el hecho de que “los talibanes sigan proporcionando un refugio seguro a Osama bin Laden y permitiendo que él y sus asociados dirijan una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por los talibanes y utilicen Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales”; exigió la entrega de Bin Laden a las autoridades competentes de un país en donde haya sido objeto de acusación y puso en práctica diferentes sanciones⁸ contra el poder afgano. A pesar de las sanciones de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos, el régimen talibán continuó dando refugio a Bin Laden.

El representante de los Estados Unidos expresó que con la adopción de la resolución, el Consejo había marcado un hito en la lucha contra el terrorismo internacional y estaba enviando un mensaje claro a los talibanes para que cesaran de proporcionar refugio a Osama Bin Laden, quien continuaba planificando ataques contra estadounidenses y ciudadanos de otros países y estaba tratando de adquirir armas de destrucción en masa⁹.

“Statement”, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004. “Durante el año, el Talibán continuó alojando a Usama Bin Ladin –acusado en noviembre de 1998 por los atentados contra dos Embajadas estadounidenses en el Este de África- pese a las sanciones de los EE.UU. y las Naciones Unidas, a una resolución unánimemente adoptada por el Consejo de Seguridad y otras presiones internacionales para que lo entregaran y fuera juzgado en los Estados Unidos o un tercer país. Los Estados Unidos repetidamente dejaron en claro al Talibán que serían responsables de cualquier acto terrorista realizado por Bin Ladin mientras estuviera en su territorio”. US Department of State, “Patterns of Global Terrorism 1999”, April 2000.

⁶ “Después de los atentados en las embajadas en África, advertimos repetidamente al Talibán que serían responsables en caso de que bin Laden fuera culpable de algún otro ataque terrorista contra objetivos estadounidenses”. Albright, Madeleine: “Statement”, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

⁷ “Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Insiste en que la facción afgana conocida por el nombre de Talibán, que también se denomina a sí misma Emirato Islámico del Afganistán, cumpla cuanto antes las resoluciones anteriores del Consejo y, en particular, deje de proporcionar refugio y adiestramiento a los terroristas internacionales y a sus organizaciones, tome medidas eficaces y apropiadas para que el territorio que controla no albergue instalaciones y campamentos de terroristas, ni sirva para la preparación u organización de actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos, y colabore en los esfuerzos encaminados a someter a la justicia a las personas acusadas de delitos de terrorismo; Exige que los talibanes entreguen sin más demora a Usama bin Laden a las autoridades competentes de un país donde haya sido objeto de un auto de acusación o a las autoridades competentes de un país a donde haya de ser devuelto o a las autoridades competentes de un país donde sea detenido y enjuiciado”. CS Res. 1267, del 15 de octubre de 1998.

⁸ “(...) todos los Estados: a) Negarán la autorización de despegar de su territorio, o a aterrizar en él, a cualquier aeronave que sea de propiedad de los talibanes, o haya sido arrendada o utilizada por ellos o por su cuenta, (...) salvo que el vuelo de que se trate haya sido aprobado previamente por razones de necesidad humanitaria, incluido el cumplimiento de una obligación religiosa como el Hadj; b) Congelarán los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, que designe el Comité establecido en virtud del párrafo 6 infra, y velarán por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitaria.” CS Res. 1267, del 15 de octubre de 1998.

⁹ S/PV.4051, 15 de octubre de 1999, pág.3

Luego de un nuevo atentado, esta vez contra el destructor USS Cole (2000) en el puerto de Aden en octubre de 2000, que provocó la muerte de 17 militares americanos y fue reivindicado por la organización terrorista Al Qaeda¹⁰, el Consejo aprobó una nueva resolución (1333)¹¹ -13 votos a favor (Argentina), 0 en contra y 2 abstenciones (China y Malasia), por la que exigió el cumplimiento de lo ordenado por la resolución 1267; estableció un embargo sobre todos los vuelos dirigidos a o provenientes de Afganistán, una restricción de viajes de los dirigentes del régimen talibán y un embargo sobre las armas y todo otro material destinado a fines militares¹². El representante de los Estados Unidos manifestó que los talibanes no podían seguir amparando a terroristas sin que ello tuviera consecuencias y que cualquier país que apoyara a los terroristas se apartaba de los valores de la comunidad internacional¹³; el representante del Reino Unido expresó que la comunidad internacional no podía tolerar que los talibanes continuaran apoyando al terrorismo internacional y proporcionando refugio e instalaciones para el entrenamiento de terroristas en su territorio: ante esto, el Consejo tenía que imponer nuevas sanciones¹⁴. La Administración Clinton analizó la posibilidad de lanzar misiles contra los campos de entrenamiento, opción que fue finalmente desechada¹⁵.

¹⁰ Le Figaro: "Attentat contre l'USS Cole au Yémen: une peine de mort confirmée, une autre commuée", Paris, 26 de février 2005. En marzo de 2007, el juez federal estadounidense Robert Doumar, que estaba tratando una demanda iniciada por los familiares de las víctimas del atentado al USS Cole concluyó que el atentado no hubiera sido posible sin el apoyo del gobierno de Sudán y que, por lo tanto, era responsable, aunque no fijó el monto a indemnizar. "Sudan behind Cole bombing, U.S. judge rules", CNN.com, March 14, 2007. El 19 de marzo de 2007, uno de los detenidos en Guantanamo Bay, Waleed bin Attash, confesó haber participado en la organización del atentado y haber sido el nexo entre Osama Bin Laden y el Sheikh Abd al-Rahim al-Nashiri, supuesto organizador del atentado. "Pentagon: Gitmo detainee confesses in Cole bombing", CNN.com, March 19, 2007.

¹¹ "Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Exige que los talibanes cumplan con lo dispuesto en la resolución 1267 (1999) y, en particular, dejen de dar refugio y de entrenar a terroristas internacionales y a sus organizaciones, tomen medidas eficaces y apropiadas para que no se use el territorio que dominan para albergar instalaciones y campamentos de terroristas ni para la preparación u organización de actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos, y colaboren en las actividades internacionales encaminadas a poner a disposición de los tribunales a las personas acusadas de delitos de terrorismo; Exige también que los talibanes den cumplimiento sin demora a lo dispuesto en el párrafo 2 de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, en que se exige que los talibanes entreguen a Usama bin Laden a las autoridades competentes de un país donde haya sido objeto de un auto de acusación, a las autoridades competentes de un país desde el cual haya de ser devuelto al primero o a las autoridades competentes de un país donde haya de ser detenido y debidamente enjuiciado; Exige además que los talibanes procedan rápidamente a clausurar todos los campamentos en que se entrene a terroristas dentro del territorio que dominan, y piden que las Naciones Unidas confirmen esas clausuras haciendo uso de la información que les faciliten los Estados Miembros de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 19 infra o de otras medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la presente resolución (...)". CS Res. 1333, del 19 de diciembre de 2000.

¹² Poulain, Michèle: "Les attentats du 11 Septembre et leurs suites. Quelques points de repères", CNRS Editions, Paris, XLVIII, 2002.

¹³ S/PV.4251, 19 de diciembre de 2000, pág. 7 y 8.

¹⁴ S/PV.4251, 19 de diciembre de 2000, pág.6.

¹⁵ "El Coordinador Antiterrorista Richard Clarke urgió a nuestro equipo de seguridad nacional a recomendar al Presidente que ordenara ataques aéreos contra presuntos campos de entrenamiento de Al Qaeda en Afganistán. Pese a que compartíamos el enojo y la frustración del Sr. Clarke, su propuesta no fue apoyada por las agencias representadas en el Comité de Relaciones Exteriores. Dada la naturaleza aislada y de baja tecnología de las operaciones de Al Qaeda, no quedaba claro si los ataques aéreos dirigidos contra los campos de entrenamiento le causarían alguna disrupción significativa a Al Qaeda. En ese momento no contábamos con inteligencia operacional sobre la ubicación de bin Laden, por lo que era extremadamente improbable que los ataques lo quitaran de la escena". Albright, Madeleine: "Statement", National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

Las resoluciones 1267 y 1333 implicaron una deslegitimación internacional del régimen político y su aislamiento internacional, no sólo por su protección a grupos terroristas sino también por la violación sistemática de los derechos humanos, que el Consejo consideró una amenaza a la paz y la seguridad internacionales¹⁶.

El 9 de septiembre 2001, el comandante Massoud, jefe de la oposición al régimen y de la Alianza del Norte, murió víctima de un atentado suicida. El 11 de septiembre de 2001, tuvieron lugar los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono. El gobierno americano sospechó desde un primer momento que los secuestradores habían actuado bajo las órdenes y financiación de Osama Bin Laden y lanzó la más grande investigación penal jamás vista en la historia del país, que reveló que los 19 secuestradores habían trabajado como un sólo grupo y habían preparado el ataque con poca ayuda extranjera a excepción del financiamiento. Los 6 líderes del grupo eran personas educadas que habían entrado en los Estados Unidos antes que el resto y se habían entrenado como pilotos.

La reacción estadounidense a los atentados

Los Estados Unidos consideraron que los atentados del 11 de septiembre constituían un “ataque masivo y brutal”¹⁷; declararon el estado de emergencia nacional; convocaron a todos los reservistas de las Fuerzas Armadas y solicitaron a Paquistán que advirtiera al régimen talibán que iba a ser considerado responsable por todo ataque terrorista futuro contra los Estados Unidos, repitiendo lo que la Administración Clinton había hecho en reiteradas oportunidades¹⁸.

¹⁶ “Reiterando su profunda preocupación por la continuación de las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, en particular la discriminación contra las mujeres y las niñas, así como por el considerable aumento de la producción ilícita de opio, y subrayando que la ocupación por los talibanes del Consulado General de la República Islámica del Irán y el asesinato de diplomáticos iraníes y de un periodista en Mazar-e-Sharif constituyen violaciones patentes de las normas internacionales establecidas(...)”. CS Res. 1267.

“Reiterando su profunda preocupación por el hecho de que continúen las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, en particular la discriminación contra las mujeres y las niñas, así como por el aumento considerable de la producción ilícita de opio (...)”. CS Res. 1333.

¹⁷ “El 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos fueron víctima de masivos y brutales ataques en los Estados de Nueva York, Pennsylvania y Virginia. Estos ataques fueron específicamente diseñados para maximizar la pérdida de vidas; resultaron en la muerte de más de 5000 personas, incluyendo nacionales de 81 países, así como la destrucción de cuatro aeronaves civiles, las torres del World Trade Center y una sección del Pentágono. Desde el 11 de septiembre, mi gobierno ha obtenido información clara y convincente de que la organización Al Qaeda, que es apoyada por el régimen Talibán en Afganistán, tuvo un rol central en esos ataques. Todavía hay mucho que no sabemos. Nuestra investigación está en sus primeras etapas. Podemos llegar a encontrar que nuestra legítima defensa requiere más acciones con respecto a otras organizaciones y a otros Estados”. S/2001/946, Oct., 7, 2001. Posteriormente, el Consejero Legal del Departamento de Estado, William Taft IV, afirmó que los atentados del 11 de septiembre de 2001 constituían un ataque armado que requería una respuesta militar: “Los eventos del 11 de septiembre claramente constituyeron un ataque armado que requirió una respuesta militar en legítima defensa”. Taft, William: “Role and Significance of International Law Governing the Use of Force in the New Global Context Confronting the United States After 9/11”, Georgetown University Law Center Symposium – Inauguration of Eric E. Hotung International Law Center Building, October 27, 2004.

¹⁸ “De acuerdo con la investigación conjunta de los comités de inteligencia de la Cámara de Diputados y Senadores sobre los ataques del 11 de septiembre, la administración Bush seguidamente envió un mensaje a Paquistán avisando al Talibán que serían responsables de cualquier otro ataque. Esto fue simplemente una repetición del aviso que ya habíamos dado antes muchas veces”. Albright, Madeleine: “Statement”, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

El 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución 1368¹⁹ condenó firmemente los atentados y reafirmó el derecho inmanente de legítima defensa de los Estados Unidos, aunque no autorizó expresamente el uso de la fuerza.

En la sesión conjunta del Congreso del 20 de septiembre de 2001, el Presidente George W. Bush formuló un ultimátum a las autoridades afganas:

“Y esta noche, los Estados Unidos de América exigen lo siguiente del Talibán:

Entreguen a todos los líderes de al-Qaida que se esconden en su territorio a las autoridades estadounidenses.

Pongan en libertad a todos los extranjeros -- entre ellos los ciudadanos estadounidenses -- que han apresado injustamente, y protejan a los periodistas, los diplomáticos y los socorristas extranjeros en su país.

Cierren inmediata y permanentemente todos los campamentos de entrenamiento en Afganistán y entreguen a todos los terroristas y a todas las personas en su estructura de apoyo, a las autoridades competentes.

Den acceso pleno a los Estados Unidos a los campamentos de entrenamiento de terroristas, para que podamos asegurarnos que ya no están bajo operación.

Estas exigencias no están sujetas a negociación ni discusión. El Talibán debe actuar y actuar inmediatamente. Entregarán a los terroristas, o compartirán su destino”²⁰.

Los talibanes rechazaron los pedidos, insistiendo sobre la necesidad de recibir pruebas concretas sobre la participación de Bin Laden en los atentados del 11 de septiembre²¹. El 20 de septiembre de 2001, el Presidente Bush pronunció un discurso en el que afirmó que toda nación que albergara terroristas sería considerada como hostil a los Estados Unidos²².

El 28 de septiembre, el Consejo aprobó -por unanimidad- la resolución 1373 por la que obligó a todos los miembros a prevenir y reprimir la financiación de los actos de terrorismo y congelar los fondos de aquellos que cometieran o intentaren cometer actos de terrorismo. La resolución afirmó que los Estados debían abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participaran en la comisión

¹⁹ El Consejo de Seguridad la aprobó por unanimidad: *“Reconociendo el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 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 (...) 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”*. En el Consejo de Seguridad, el representante de los Estados Unidos, Sr. Cunningham, declaró que los Estados Unidos no distinguirían entre los terroristas que habían cometido los atentados y quienes los acogían. S/PV.4370, pág. 8.

²⁰ Bush, George W.: *“Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense”*, Office of the Press Secretary, September 20, 2001.

²¹ Una vez más, se exigió a la víctima pruebas de difícil producción de un hecho que le consta fehacientemente al que las demanda.

²² *“(…) vamos a perseguir a las naciones que le otorguen asistencia o refugio seguro al terrorismo. Cada nación, en cada región, ahora tiene que tomar una decisión. O están con nosotros, o están con los terroristas. Desde este día en adelante, toda nación que siga alojando o apoyando al terrorismo va a ser vista por los Estados Unidos como un régimen hostil”*. *“Address before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11”*, 37 WEEKLY COMP. PRESS. DOC. 1347, 1347 (Sept. 20, 2001).

de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando su abastecimiento de armas; y denegar refugio a quienes financiaran, planificaran o cometieran actos de terrorismo, o prestaran apoyo a esos actos, o proporcionaran refugio. El Consejo decidió la creación de un Comité tendiente a verificar su cumplimiento²³.

El 7 de octubre, los Estados Unidos y el Reino Unido comenzaron la operación militar “*Enduring Freedom*” lanzando misiles contra blancos de Al Qaeda y de los talibanes en Afganistán²⁴ desde submarinos y barcos apostados en la región²⁵, con la cooperación de diversos países aliados y de la región²⁶.

El 11 de octubre, la Asamblea General condenó enérgicamente los “viles actos de terrorismo”²⁷; instó urgentemente a la cooperación internacional para prevenir y erradicar esos actos, y subrayó que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de esas acciones tendrían que rendir cuenta de sus actos. La Asamblea General no habló de ataques sino de actos de terrorismo, ni reafirmó el derecho de responder en legítima defensa.

La coalición, con el apoyo de la Alianza del Norte que en diciembre de 2001 controlaba la mayoría del país incluyendo Kabul, logró rápidamente la caída del régimen talibán.

²³ “Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, 1. Decide que todos los Estados: a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo; (...) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos; (...) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas.”

²⁴ “Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la continua amenaza que plantea a los Estados Unidos y sus nacionales la organización Al-Qaeda han sido posibles por la decisión del régimen talibán de permitir a esa organización que utilice como base de operaciones las partes del Afganistán que controla. A pesar de todos los esfuerzos realizados por los Estados Unidos y la comunidad internacional, el régimen talibán se ha negado a cambiar su política. Desde el territorio del Afganistán, la organización Al-Qaeda sigue entrenando y apoyando a agentes terroristas que atacan a personas inocentes en el mundo entero y tienen como objetivo los nacionales e intereses de los Estados Unidos en los Estados Unidos y en el extranjero.” Carta del representante de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, John Negroponte, S/2001/946, 7 de octubre de 2001.

²⁵ “La Operación Libertad Duradera comenzó el 7 de octubre de 2001. Las primeras operaciones de combate incluyeron una mezcla de ataques aéreos lanzados desde bombarderos en tierra B-1, B-2 y B-52, aviones de caza F-14 y F/A-18 y misiles cruceros Tomahawk lanzados desde barcos y submarinos estadounidenses y británicos”. <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>.

²⁶ El propio Reino Unido participó directamente de los ataques aéreos contra Afganistán, y el acceso al espacio aéreo y facilidades fue proporcionado no sólo por los aliados de la OTAN, sino también por países como Georgia, Omán, Paquistán, Qatar, Arabia Saudita, Turquía y Uzbekistán. Otras naciones líderes, como China, Egipto y Rusia, anunciaron su apoyo a la campaña de los EEUU. Las cincuenta y seis naciones de la Conferencia Islámica instaron a los Estados Unidos a no extender su respuesta militar más allá de Afganistán, pero no criticaron las acciones militares contra Afganistán”. Murphy, Sean: “Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51”, HarvardILJ, Vol. 43, Num. 1, Winter 2002. Contó además con efectivos de Francia, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

²⁷ “Condena enérgicamente los viles actos de terrorismo que han causado enormes pérdidas de vidas humanas, destrucción y daños en las ciudades de Nueva York”. GA Res. 56/1, 11 de octubre de 2001.

Cambio de régimen

Desde el 1 de octubre de 2001, es decir, antes mismo del comienzo efectivo de las operaciones militares en Afganistán, la oposición afgana se reunió en Roma –donde el rey Zahir Shah vivía en el exilio desde 1973- y decidió la creación de un Consejo Supremo y un Consejo Militar destinados a poner en marcha un proceso de restauración de las instituciones representativas. El 27 de noviembre tuvo lugar la Conferencia de Bonn, en la que se reunieron el Frente Unido de la Alianza del Norte; la delegación de Roma representando al rey depuesto; una delegación de Peshawar compuesta por la etnia pashtoun y otra de Chipre compuesta por la diáspora afgana que se oponía al regreso del rey. En esta Conferencia se decidió el establecimiento de un gobierno provisorio, se declaró que una Loya Jirga²⁸ de urgencia se reuniría en los próximos seis meses con el objetivo de constituir una autoridad de transición que dirigiría al país hasta la elección de un gobierno plenamente representativo y que una Loya Jirga constitucional sería convocada en los próximos 8 meses, para redactar un proyecto de Constitución. Hamid Karzai fue nombrado presidente de la administración provisoria.

El 20 de diciembre de 2001, la resolución 1386 del Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), cuyo objetivo era mantener la seguridad en Kabul y las zonas circundantes. El 28 de marzo de 2002, por medio de la resolución 1401, el Consejo creó la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), para reforzar las estructuras de la autoridad provisoria afgana. El 26 de julio de 2003, el gobierno de Afganistán creó un cuerpo independiente para controlar el proceso electoral durante el período de transición²⁹. El 4 de enero de 2004 la Loya Jirga aprobó el proyecto de Constitución que estableció una democracia con un ejecutivo y una legislatura bicameral.

El 9 de octubre de 2004 tuvieron lugar las primeras elecciones nacionales³⁰ desde 1969. El 7 de diciembre, Hamid Karzai fue electo presidente con el 55,4% de los votos. El 18 de septiembre de 2005, se realizaron las primeras elecciones legislativas en más de 30 años³¹, consideradas por Karzai “un momento histórico”. El presidente Bush (h) felicitó al pueblo afgano por el éxito de las elecciones y las consideró como un gran paso hacia el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho en Afganistán³². Sin embargo, la oposición talibán fue recrudeciendo en la zona fronteriza con Paquistán, en la que enfrenta a los efectivos de la OTAN desplegados en el país y se cometen esporádicamente atentados en Kabul y otras zonas del país.

Los Estados Unidos habían utilizado la fuerza en respuesta a un ataque terrorista solamente en tres oportunidades: contra Libia en 1986, en respuesta al atentado en una discoteca de Berlín; contra Irak en 1993, en respuesta al intento de asesinato del ex -

²⁸ Asamblea tradicional afgana.

²⁹ Joint Electoral Management Body ("JEMB").

³⁰ Más de 10 de millones de afganos se registraron para votar.

³¹ Más de 12 millones de votantes tuvieron la opción de elegir entre casi 6000 candidatos. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4255816.stm.

³² “President Congratulates Afghan People and Government on Successful Parliamentary Elections”, 18 September 2005.

presidente Bush (p) y contra Afganistán y Sudán en 1998, en respuesta a los atentados en las embajadas americanas en Kenia y Tanzania. La intervención en Afganistán fue defendida en el ejercicio de la legítima defensa contra un ataque armado de una organización terrorista que afirmaba librar “una guerra contra Estados Unidos y sus aliados” y que el régimen talibán, a pesar de las obligaciones derivadas de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de las solicitudes americanas, continuaba protegiendo. En el mismo sentido se expresó el Gobierno británico³³.

La argumentación americano-británica generó cierta controversia doctrinaria³⁴ sobre si había habido un “ataque armado”; si procedía la legítima defensa y si podía afirmarse que existiera una “guerra” contra el terrorismo. Sin embargo, resultó legitimada por el resultado: el nuevo gobierno de Afganistán fue reconocido como miembro de las Naciones Unidas y su presidente Hamid Karzai es recibido como tal en diversos países. La intervención recibió el apoyo de los aliados³⁵: el Consejo de la OTAN sostuvo el 12 de septiembre que si se determinaba que los incidentes habían sido dirigidos desde el exterior, serían considerados como una acción cubierta por el artículo 5³⁶ del tratado de la OTAN³⁷: el 2 de octubre, el Consejo afirmó que así había ocurrido e invocó, por la primera vez en su historia, el artículo 5 del Tratado. También lo hizo así la Unión Europea³⁸. La Organización de Estados Americanos recordó el derecho inmanente de los Estados de

³³ “Con arreglo al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas deseo, en nombre de mi Gobierno, comunicar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene efectivos militares comprometidos en las operaciones contra objetivos de los que sabemos participan en la operación terrorista contra los Estados Unidos de América, el Reino Unido y otros países del mundo, como parte de una acción internacional de mayor amplitud. Estas fuerzas se están empleando ahora en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, como consecuencia del atentado terrorista del 11 de septiembre, para impedir que continúe la amenaza de ataques procedentes de la misma fuente. El 4 de octubre, el Gobierno de mi país presentó al Parlamento del Reino Unido información que demostraba que Usama Bin Laden y su organización terrorista Al-Qaeda tienen capacidad para ejecutar importantes ataques terroristas, que reivindicaron ataques anteriores contra objetivos de los Estados Unidos y que han participado en una campaña concertada contra los Estados Unidos y sus aliados. Uno de sus objetivos declarados es asesinar a ciudadanos de los Estados Unidos y atacar a los aliados de los Estados Unidos. La acción militar se ha planteado atentamente y se dirige contra la organización terrorista Al-Qaeda de Bin Laden y el régimen talibán que la apoya”. Carta del encargado de negocios del Reino Unido en las Naciones Unidas, Stewart Eldon, S/2001/947, 7 de octubre de 2001.

³⁴ El debate giró en torno de la aplicabilidad de esas categorías a la situación, de acuerdo con las interpretaciones ya mencionadas *ut supra*. Un desarrollo de esas críticas puede verse en el Simposio: “The United States and International Law - The Effects of U.S. Predominance on the Foundations of International Law”, Göttingen (Oct. 25-27, 2001); también: Franck, Thomas: “Terrorism and the Right of Self-Defense”, AJIL, Vol. 95, Num. 4, 2001.

³⁵ Tony Blair manifestó: « *We believe that such action is entirely justified under article 51 in self-defence*”. HC Debs., vol. 372, col. 821, 8/10/2001; BYIL, 2001, p. 683.

³⁶ Artículo 5: “Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o Norteamérica será considerado como un ataque contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que, si tal ataque ocurriera, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectivo reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o las Partes atacadas tomando, individualmente y de modo concertado con el resto de las Partes, la acción que se entienda necesaria -incluyendo el uso de la fuerza armada- para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte”.

³⁷ “Será entendida como una acción prevista en el artículo 5 del Tratado de Washington, que establece que un ataque armado contra uno o más de los aliados en Europa o Norteamérica será considerado como un ataque contra todos”. Secretary General Lord Robertson, “Statement at NATO Headquarters”, October 2, 2001.

³⁸ Michel (Bélgica): « *La Unión Europea apoya firmemente las operaciones militares puntuales que comenzaron el 7 de octubre, que son legítimas y se ajustan a las disposiciones de la Carta y de la resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad*”. S/PV.4414 (Resumption 1).

actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y afirmó que los ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados americanos y, de conformidad con todas las disposiciones pertinentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el principio de solidaridad continental, todos los Estados Partes del Tratado de Río debían brindarse asistencia recíproca efectiva para enfrentar la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano y mantener la paz y la seguridad del Continente³⁹.

El gobierno argentino declaró que acompañaba⁴⁰ a los Estados Unidos en las decisiones tomadas en la lucha contra el terrorismo y que las acciones adoptadas para prevenir nuevos atentados en el marco de las Naciones Unidas eran legítimas; el Canciller Rodríguez Giavarini manifestó que era *“legítimo prevenir nuevos atentados y defender las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la OEA”*⁴¹. Sin embargo, no pareció existir consenso en nuestra opinión pública sobre la legalidad de la operación⁴².

A partir de la Carta de las Naciones Unidas se produjeron varios casos de cambio de régimen político por medios militares; sin embargo, la intervención en Afganistán fue la primera gran operación militar de ocupación de un territorio por una superpotencia para cambiar un sistema político acusado no sólo de amparar grupos terroristas internacionales sino de mantener una relación lo suficientemente estrecha con ellos para estimar que utilizaban el aparato estatal en su provecho⁴³; las políticas totalitarias y represivas⁴⁴ del régimen fueron también evocadas en la argumentación a favor del cambio de sistema político⁴⁵.

³⁹ “Amenaza Terrorista en las Américas”, Vigésimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, O.E.A./SER.F/II.24, Rc.24/Res.1/01, 21 Septiembre 2001.

⁴⁰ La Argentina ofreció mantener e incrementar sus tropas en las operaciones de paz en los Balcanes, de modo de liberar a efectivos de otras nacionalidades que pudieran desplazarse hacia la zona roja y enviar voluntarios civiles para montar un hospital de campaña en los campos de refugiados afganos.

⁴¹ Rodríguez Giavarini, Adalberto: “Es legítimo prevenir atentados”, Entrevista, La Nación, 8 de octubre de 2001.

⁴² Un día después de ocurridos los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono, La Nación realizó una encuesta en la que preguntaba si debían tomarse represalias militares, aunque eso significara el comienzo de una guerra. Los resultados fueron los siguientes: NO (54, 30%); SI (42, 95%); Ns/Nc (2, 75%). Luego de iniciadas las hostilidades, el mismo diario publicó una encuesta de Gallup en la que se preguntaba si se estaba de acuerdo o en desacuerdo con la acción militar de los Estados Unidos en Afganistán: Desacuerdo: 75%; Acuerdo: 15%; Ns/Nc: 10%. Además, un 77% aseguró no confiar en que el gobierno fuera capaz de protegerlo frente a eventuales atentados en el país. “Encuesta de Gallup para La Nación”, La Nación, 12 de octubre de 2001.

⁴³ “Un objetivo adicional de la Guerra fue reemplazar al Talibán con un gobierno que no permitiera que su territorio fuera usado como una base para el terrorismo global y estuviera más dispuesto a respetar los derechos humanos básicos”. Falk, Richard: “Identifying Limits on a Borderless Map”, EIA, Vol. 16, Num. 1, Spring 2002.

⁴⁴ El régimen también había iniciado también una campaña de destrucción de todo el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico no musulmán del país. Así, verdaderas joyas del arte budista del primer milenio fueron destruidas a cañonazos, a pesar de los ruegos de la comunidad internacional y las convenciones internacionales vigentes.

⁴⁵ Boniface, Pascal: “What justifies regime change?”, TWQ, Summer 2003. La intervención probó, una vez más, las dificultades para la instauración por medios militares de un régimen democrático. Casi diez años después del ingreso de las fuerzas lideradas por los Estados Unidos, el país no ha podido pacificarse completamente, las estructuras estatales son precarias, el desarrollo de la economía insuficiente y persisten el cultivo masivo

De acuerdo con los términos que utilizamos en este trabajo, el régimen talibán constituía, por lo tanto, una zona intermedia entre *un régimen hostil que consiente o apoya*⁴⁶ y *un régimen hostil que dirige* las acciones terroristas. La intervención se dirigió no sólo contra las bases de la organización terrorista sino también contra las instalaciones militares del régimen talibán⁴⁷; además, las acciones estaban encaminadas a provocar un cambio de sistema político. La intervención de la coalición puede parecer una represalia punitiva pero, en realidad, se trató de una utilización precautoria de la fuerza armada, porque las acciones tenían como objetivo evitar que se produjeran ataques similares en el futuro que, al haber sido anunciados por Al-Qaeda, conformaban una amenaza de ocurrencia potencialmente inminente, a lo que se sumaba el apoyo del régimen a las bases terroristas⁴⁸. La intervención puede considerarse una inflexión en la historia del derecho internacional, por haber sido considerada mayoritariamente como legal.

de estupefactos y los ataques irregulares de grupos talibanes. Lockhart, Clare (entrevista): "An Afghan Path Toward Stability", Council on Foreign Relations, September 29, 2009.

⁴⁶ "Las operaciones militares actuales están dirigidas a obtener diversos resultados. Dejarles en claro a los líderes del Talibán y a aquellos que los apoyan que alojar terroristas es inaceptable y tiene un precio; adquirir inteligencia para facilitar futuras operaciones contra Al Qaeda y el régimen Talibán que aloja a los terroristas; desarrollar relaciones con grupos en Afganistán que se oponen al Talibán y a los terroristas extranjeros que éste apoya; hacerles cada vez más difícil a los terroristas el libre empleo de Afganistán como una base de operaciones y alterar con el paso del tiempo el balance militar negándole al Talibán los sistemas ofensivos que impiden el progreso de las distintas fuerzas de la oposición; y proveer ayuda humanitaria a los afganos que están sufriendo condiciones de vida realmente opresivas bajo el régimen Talibán". Transcript: Rumsfeld, Myers Brief on Military Operation in Afghanistan, 7 October 2001, U.S. Department of Defense, October 7, 2001.

⁴⁷ "Con arreglo al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas deseo, en nombre de mi Gobierno, comunicar que los Estados Unidos de América, junto a otros Estados, han tomado medidas en ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa, individual y colectiva, como consecuencia de los ataques armados que se dirigieron contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. En respuesta a estos ataques, y de conformidad con el derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva, las fuerzas armadas de los Estados Unidos han iniciado acciones que tienen por objeto impedir nuevos ataques contra los Estados Unidos, y disuadir de ellos. Estas acciones incluyen medidas contra los campamentos de entrenamiento de terroristas de Al-Qaeda y las instalaciones militares del régimen talibán en el Afganistán. En la realización de estas acciones, los Estados Unidos han contraído el compromiso de causar el mínimo de víctimas civiles y daños a las propiedades civiles. Además, los Estados Unidos continuarán sus actividades humanitarias para reducir los sufrimientos del pueblo del Afganistán. Les estamos proporcionando alimentos, medicinas y suministros." Carta del representante de los Estados en las Naciones Unidas, John Negroponte, S/2001/946, 7 de octubre de 2001.

⁴⁸ Greenwood, Christopher: "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", San Diego International Law Journal, Vol. 4, Num 7, 2003, pág. 25, sostiene que la intervención reune todos los requisitos, incluyendo la necesidad y proporcionalidad, de la legítima defensa precautoria.
