

POZO SERRANO, P., *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*

EUNSA, Pamplona, 2011, 315 pp.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el posterior inicio de la guerra en Afganistán suscitaron un encendido debate sobre diferentes aspectos del régimen jurídico del uso de la fuerza en Derecho internacional, debate que sigue abierto. A lo largo de 2011 han tenido lugar acontecimientos particularmente significativos. El año que marca el décimo aniversario de los atentados, es también el año en el que la administración estadounidense ha puesto de manifiesto su voluntad de empezar a poner fin a esta guerra. Así se desprende de la estrategia de Estados Unidos para Afganistán y Pakistán adelantada por el presidente Obama en su célebre discurso de West Point, de diciembre de 2009. Como se recordará, la promesa –cumplida– de desplegar 30.000 efectivos adicionales sobre el terreno iba acompañada de un plazo relativamente breve para su redespiegue, aspecto que ponía de manifiesto la clara voluntad del gobierno estadounidense de poner fin a la campaña militar. En este contexto, la controvertida operación que terminó con la vida de *Bin Laden* el 2 de mayo de 2011 permitía iniciar la retirada de tropas desde una posición de «misión cumplida». Estados Unidos renunciaba así a la pretensión de ganar el que ya se ha convertido en el conflicto más largo de su historia.

Estas consideraciones bastarían para justificar el interés y relevancia del libro que se reseña. Como su título indica, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales* analiza diferentes problemas jurídicos relacionados con el uso de la fuerza derivados de la intervención militar en Afganistán como respuesta a los atentados del 11 de septiembre. Una de las cuestiones que probablemente haya recibido mayor atención ha sido la caracterización de tales atentados terroristas como ataque armado a los efectos

del artículo 51 de la Carta y, por consiguiente, del ejercicio del derecho de legítima defensa individual y colectiva. Menos conocidos son los problemas que plantea la presencia simultánea de dos operaciones militares sobre el terreno. Por un lado, la misión que prolonga ese ejercicio de la legítima defensa y que sigue recibiendo el nombre de Operación Libertad Duradera en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por otro lado, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) desplegada a solicitud de las partes afganas en el Acuerdo de Bonn con el objetivo de mantener la seguridad, a la espera de que las fuerzas de seguridad afganas estuvieran en condiciones de asumir sus responsabilidades. Otro núcleo de cuestiones relacionadas con el régimen jurídico del uso de la fuerza, es el relativo a los ataques letales selectivos llevados a cabo por Estados Unidos contra miembros de grupos insurgentes y de organizaciones terroristas que se refugian en las áreas de Pakistán lindantes con Afganistán. La obra, sólidamente documentada, presenta con rigor los hechos y argumentos conducentes a una determinada calificación jurídica de los mencionados supuestos de uso de la fuerza, así como las matizaciones de que tales calificaciones son susceptibles.

El libro se estructura en cuatro apartados. Dos de ellos, los capítulos II y IV, dibujan el contexto geoestratégico de la zona antes y después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esta presentación resulta imprescindible para entender el origen del conflicto, su posterior desarrollo y por qué –al igual que en pasadas experiencias históricas de Afganistán– parece refractario a la imposición de una solución militar duradera. Se trata de un contexto en el que Pakistán desempeña un papel esencial, de ahí el neologismo de uso generalizado entre los estudiosos del

tema y al que alude el título (Af-Pak), significando que toda estrategia encaminada a la solución del conflicto afgano debe contener también las líneas de actuación para Pakistán. El capítulo II sintetiza las características del Estado afgano y reseña brevemente las empresas bélicas de las grandes potencias en dicho territorio: las tres guerras anglo-afganas y la invasión soviética de 1979. La experiencia histórica que se describe muestra dinámicas que se han repetido en el presente conflicto y de las que se hubiera podido aprender para formular objetivos realistas y para ser conscientes de los medios que era necesario comprometer en función de tales objetivos. Como señala la profesora *Ramón Chornet* en el prólogo, «la complejidad e importancia geoestratégica de la región, a la que se une la extraordinaria complejidad de un país que es en sí mismo una suma heterogénea de etnias e intereses» resultan «difíciles de reducir a las tradicionales categorías de la política con la que se explica el mundo desde la perspectiva occidental» (p. 11). Uno de los rasgos más importantes del Estado afgano es la falta de cohesión interna, consecuencia de las profundas rivalidades entre las diversas etnias que lo constituyen. En parte como consecuencia de esta realidad, Afganistán ha funcionado sobre la base de instituciones locales. Las estructuras centrales de gobierno son de aparición tardía y su control del país más nominal que real: un rasgo que dificulta la ocupación militar del país por terceras potencias, como ilustraron las tres guerras anglo-afganas. La ocupación soviética hubo de afrontar un obstáculo adicional: con la guerra fría como telón de fondo, las milicias islamistas que luchaban contra el ejército soviético contaron con el poderoso apoyo de Estados Unidos –que canalizó gran parte de su ayuda a través de Pakistán– y de otros Estados como el propio Pakistán, China, Arabia Saudí, Egipto, Reino Unido, Alemania Occidental e Israel. La intervención soviética concluyó con una victoria militar nominal, dejando en el poder un débil gobierno comunista que pudo mantenerse gracias al apoyo

de la URSS y a las divisiones entre las facciones islamistas antigubernamentales. La desaparición de la URSS fue pronto seguida del derrocamiento del gobierno comunista, del ascenso al poder de partidos islámicos conforme a una compleja alianza no exenta de rivalidades internas y, finalmente, de la reanudación del conflicto interno que había servido de pretexto para la intervención soviética. La ocupación soviética, por lo tanto, transformó el conflicto afgano en un pulso entre las superpotencias propio de la guerra fría que tuvo el efecto de agravar la fragilidad interna del país creando las condiciones idóneas para posteriores conflictos. La utilización de Pakistán para hacer llegar la ayuda internacional a los grupos islamistas que se enfrentaban a la URSS consolidó el vínculo entre el desarrollo de los acontecimientos en Afganistán y Pakistán y reforzó el poder de los señores de la guerra de las áreas fronterizas de ambos países así como su tendencia a usar la fuerza por iniciativa propia, con independencia de todo control gubernamental. La retirada soviética dejó en Afganistán un denso entramado de «yihadistas sin yihad» (p. 47) que acabaría volviéndose en contra de los países que antes les habían apoyado frente a la URSS. Al reanudarse el conflicto interno pronto adquirieron protagonismo los Talibán, que contaban con el apoyo de Pakistán y que acabaron controlando la mayor parte del país, convirtiéndose en el gobierno de hecho de Afganistán. Sólo tres países reconocieron a los Talibán como gobierno legítimo: Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. El resto de la comunidad internacional lo sometió a un proceso de aislamiento por el extremismo del régimen y la violación de derechos humanos y el refugio otorgado a terroristas internacionales, *Bin Laden* entre ellos, cuya entrega empezó a solicitar el Consejo de Seguridad desde 1999, como presunto responsable de los atentados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania (pp. 59-60). Nos encontramos, por lo tanto, con que el Consejo de Seguridad de la ONU venía adoptando medidas dirigidas al

régimen talibán desde 1996, y que a partir de 1999 empezó a adoptar sanciones vinculantes de naturaleza no militar.

La obra reseña la historia de mutua desconfianza entre Afganistán y Pakistán, que se remonta al momento mismo del nacimiento del Estado pakistaní y que sólo durante el periodo de gobierno talibán daría paso a una relación amistosa entre ambos países. Del mayor interés resulta el análisis de los aspectos geopolíticos de la región así como del peligroso juego iniciado por el Estado pakistaní, apoyando e impulsando a grupos extremistas de carácter yihadista para sus fines de política exterior en Afganistán y en la India (capítulos II y IV). Esta última política demostraría sus perversos efectos sobre Pakistán tras los atentados del 11 de septiembre, cuando la forzada alianza entre Pakistán y Estados Unidos en la «guerra global contra el terror» llevó a muchos de esos grupos a señalar a Pakistán como enemigo por su colaboración con las fuerzas extranjeras contra el país vecino. La campaña militar en Afganistán, como subraya la autora, no derrotó a los Talibán, sólo los desplazó del poder y el fracaso de las tentativas dirigidas a capturar a sus líderes y a *Bin Laden* y demás mandos de *Al Qaeda* permitió que estos grupos se refugiaron en las áreas fronterizas de Pakistán. Pakistán se transformó así en un refugio seguro, donde los Talibán y *Al Qaeda* lograron reconstituirse parcialmente, iniciando una ofensiva poderosa a partir del año 2006. Al mismo tiempo, la presencia de líderes talibán y de *Al Qaeda* en territorio pakistaní tuvo el efecto de «talibánizar» esas regiones fronterizas de Pakistán en un proceso que intentó extenderse hacia el Oeste. Sólo en estos momentos comenzó a reaccionar Pakistán, que hasta entonces se había caracterizado por su tibieza en la lucha contra los grupos armados presentes en su territorio, una tibieza motivada por las buenas relaciones que había mantenido con los grupos talibán afganos en los que veía potenciales aliados en un futuro gobierno afgano.

El capítulo III se centra en la respuesta militar a los atentados del 11 de septiembre,

de la calificación jurídica de la campaña militar liderada por Estados Unidos en Afganistán y la presencia de una segunda operación militar sobre el terreno, la ISAF, diferente en cuanto a su base jurídica. La autora demuestra que ha seguido estrechamente la evolución de los acontecimientos: maneja con fluidez y exhaustividad fuentes documentales, lo que le permite analizar con solvencia la naturaleza y evolución de las operaciones militares sobre el terreno, ofreciendo una síntesis crítica sumamente valiosa. La descripción de los enfoques seguidos por la comunidad internacional para la reconstrucción de Afganistán inciden en su inadecuación a las realidades afganas que se habían puesto de relieve en el capítulo inicial. Igualmente, se deja constancia del segundo plano en que quedó Afganistán durante la guerra de Irak de 2003. Esta relegación y el enfoque inadecuado, dirigido a crear estructuras centrales de gobierno ajenas a las tradiciones tribales de Afganistán, posibilitaron un renacimiento con fuerza de la insurgencia talibán desde su refugio en Pakistán. El cambio de enfoque y la nueva estrategia de contrainsurgencia elaborada por los generales estadounidenses *Petraeus* y *McCrystal*, centrada en el refuerzo de las instituciones locales y en proporcionar seguridad a la población civil llegó tarde: su puesta en marcha, en el año 2009, iría seguida poco después de la decisión de empezar a retirar las tropas estadounidenses hasta completar la retirada de las tropas de combate en el año 2014.

El capítulo V analiza las controvertidas operaciones militares —los denominados «asesinatos o ataques letales selectivos»— llevadas a cabo por Estados Unidos contra los insurgentes refugiados en determinadas áreas de Pakistán lindantes con Afganistán. En este contexto resulta del máximo interés las reflexiones sobre la posición de la nueva administración estadounidense respecto a la naturaleza del conflicto con *Al Qaeda*. La noción de «guerra global contra el terrorismo» ha sido abandonada en el actual discurso y sustituida por concepto de «conflicto armado con *Al Qaeda*, los Talibán y grupos aliados en Afganistán y

en otros lugares» (p. 256), un concepto ambiguo en cuanto al alcance y límites de ese conflicto armado que genera buena dosis de inseguridad jurídica, como la autora pone de relieve con diferentes ejemplos. Por último, en cuanto a la práctica de los «asesinatos selectivos», el pronunciamiento sobre su licitud se encuentra dificultado por la dificultad para obtener información fehaciente de las víctimas y daños ocasionados. Desde la perspectiva de los principios a aplicar, el capítulo ofrece un rico análisis de las diferentes categorías jurídicas que entran en juego: empezando por la propia noción de conflicto armado y siguiendo con el concepto de participación directa en las hostilidades, la calificación de los diferentes actores en juego, las repercusiones del tipo de plataforma –avio-

nes tripulados por sistemas de control remoto– desde la que se realizan los ataques, cómo efectuar el cálculo de la proporcionalidad y los problemas que plantea la participación de personal de la CIA y otros civiles contratados en el manejo de determinados sistemas de armamento, como los aviones no tripulados estadounidenses.

Las líneas precedentes tratan de sintetizar los aspectos esenciales de la obra con el fin de ilustrar su indudable interés, sin entrar en la riqueza del análisis consagrado a cada apartado. Rigor y claridad van de la mano en un estudio serio que constituye una obra imprescindible en esta materia.

Valentín BOU FRANCH
Universidad de Valencia