

LA FUERZA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA PARA LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN: ASPECTOS JURÍDICOS DE SU IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA*

THE INTERNATIONAL SECURITY
ASSISTANCE FORCE FOR THE AFGHAN
SECURITY: JURIDICAL ASPECTS OF ITS
PRACTICAL IMPLEMENTATION.

ANTONIO MANRIQUE DE LUNA-BARRIOS**

* El trabajo se enmarca dentro de la investigación denominada "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones regionales", que el autor está realizando en la Universität Osnabrück, Alemania.

** Profesor de Derecho Español en la Universidad de Osnabrück (Alemania). Doctor en Derecho. Magíster en Estudios Internacionales. Magíster en Comercio Exterior. Licenciado en Derecho peruano y español. amanriqu@uni-osnabrueck.de



Universidad de
La Sabana

RECIBIDO MARZO 3 DE 2010, ACEPTADO ABRIL 11 DE 2010

219

RESUMEN

Los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz deben respetar las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ya que ello constituye un pilar fundamental para consolidar el rol de las organizaciones regionales en el ámbito de la paz y la seguridad internacional. No obstante ello, algunas de las actuaciones llevadas a cabo por los miembros de la operación de paz que dirige la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán, han vulnerado ambos derechos, en la medida que se han producido ciertas actividades que han costado la vida de miembros de la población civil.

Precisamente para evitar que estos actos cometidos por los miembros de la operación de paz sean utilizados por los grupos talibanes para poner a la población civil en contra de los miembros de dicha operación, resulta fundamental investigar, sancionar y reparar por tales actos a quienes hayan resultado perjudicados o a sus familiares en el caso de las víctimas fallecidas.

PALABRAS CLAVE

Organización del Tratado del Atlántico Norte, Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, población civil.

ABSTRACT

The members of the peacekeeping operations should respect the provisions of the international human rights law and the international humanitarian law, since they are a fundamental basis to consolidate the role of the regional organizations in the area of peace and international security. However, some of the actions that have been carried out by the members of the peacekeeping operation that was led by the North Atlantic Treaty Organization in Afghanistan have violated both rights since certain activities were undertaken that resulted in causing deaths among the civil population.

Especially to avoid that incidents like these, committed by members of the peacekeeping operations can be utilized by Taliban groups in order to incite the civil population against the members of these operations, it is fundamental to investigate, sanction and give compensations for such acts to the victims or to the families in case that the victims may have died.

KEY WORDS

North Atlantic Treaty Organization, International Security Assistance Force, International Human Rights Law, International Humanitarian Law, civil population.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1. LA INCURSIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN DE CRISIS; 2. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DEL TRATADO DE WASHINGTON COMO ELEMENTO FACILITADOR DE LA ACTUACIÓN EXTERIOR DE LA OTAN; 3. EL ROL DE LA OTAN EN LA DIRECCIÓN DE LA FUERZA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA PARA LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN (2003-2010); 4. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO POR LOS MIEMBROS DE LA FUERZA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA PARA LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN DURANTE EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES; 5. CONCLUSIÓN; BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La ausencia de una referencia expresa a las operaciones de mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas no ha impedido que dicho tipo de operaciones, a través de la práctica, se llegase a consolidar y a convertirse en un importante pilar del régimen internacional de seguridad colectiva. Asimismo, no ha impedido que a través de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, se llegue a consolidar un nuevo proceso en torno al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, al que se ha denominado proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz¹.

Respecto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), debemos indicar que a través de ciertas reformas en su marco jurídico se ha logrado consolidar como un importante actor en el ámbito de la paz y la seguridad internacional. No obstante ello, se han cometido ciertos actos que deben ser enmendados con la finalidad de garantizar una adecuada implementación de sus operaciones de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

El presupuesto del que partimos en la presente investigación es que la Organización del Tratado del Atlántico Norte, a través del despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, ha consolidado su primera actuación fuera del ámbito del accionar de la alianza; sin embargo, necesita crear nuevos mecanismos tanto estratégicos como políticos y jurídicos, que le permitan proteger adecuadamente los derechos fundamentales de la población civil afgana, que se ha visto perjudicada por ciertas actividades de dicha operación, las cuales han provocado la muerte de diversas personas que se encontraban protegidas por el derecho internacional humanitario.

De esta manera, a través de una adecuada protección del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, se logrará que

¹ Respecto del proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz, se puede consultar Antonio MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, "El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica", *Opinión Jurídica*, Vol. 8, 16, 2009, pp. 17-32.

el importante esfuerzo desplegado en Afganistán por parte de la alianza atlántica, contribuya a restablecer la situación de paz y seguridad en dicho país y, de esa forma, no se produzcan situaciones de resentimiento por parte de la población civil afgana respecto de la actuación de la alianza atlántica. Debemos tener presente que la cooperación de la población civil es fundamental para el éxito de dicha operación.

En ese sentido, el objeto de esta investigación es realizar un análisis y una exposición, desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, del importante papel que ha asumido la OTAN en Afganistán, pero sin olvidar aquellos aspectos que deben ser subsanados con carácter de urgencia para que la operación tenga una actuación jurídicamente inobjetable.

En última instancia, esta investigación pretende: 1) contribuir al inicio de un proceso de revisión de los mecanismos de interrelación con la población civil afgana que tiene la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán; 2) promover el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; 3) contribuir a que la sociedad en general sea consciente del rol de dicha operación de paz y de su importancia en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para que se pueda continuar contribuyendo a forjar una cultura global en la que temas como la paz y la seguridad internacional sean abordados por todos de manera clara y natural.

También debemos señalar que la presente investigación, dada su naturaleza temática, ha requerido la utilización de un método multidisciplinario, que se refleja en la variedad de fuentes utilizadas. Al respecto, se ha consultado diversa doctrina internacional. Asimismo, se han analizado documentos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, entre otras fuentes.

En cuanto a su estructura, la presente investigación se articula en cuatro partes. En la primera de ellas se examina la incursión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, desde que se produjo el fin de la Guerra Fría. En la segunda parte, se analiza el desarrollo jurídico-institucional que ha llevado a cabo esta organización regional con la finalidad de contar con los mecanismos e instrumentos idóneos para llevar a cabo diversas misiones que le permitan contribuir con las Naciones Unidas de conformidad con sus principios y propósitos, mientras que en la tercera parte se aborda el rol de la operación de paz que la OTAN ha desplegado en Afganistán. En la cuarta parte se estudia la vulneración de las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que han cometido los miembros de la operación de paz que la OTAN ha constituido en Afganistán. Finalmente, se presentan las conclusiones y se relaciona la bibliografía empleada.

1. LA INCURSIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN DE CRISIS

Ante los constantes cambios que se presentaban en la sociedad internacional, la Organización del Tratado del Atlántico Norte elaboró una serie de estrategias simultáneas con la finalidad de prevenir la guerra y proveer una defensa eficaz a la integridad territorial y a la independencia política de sus Estados miembros². En tal contexto, se estableció la necesidad de contar con una capacidad militar adecuada que le permitiera asumir diversas funciones en relación con la paz, las crisis y la guerra³, para así contribuir al mantenimiento de la estabilidad, del equilibrio y de la paz en Europa.

Asimismo, se reconoció la posibilidad de que la alianza atlántica contribuyera a la paz y la seguridad internacional, a través de la participación de sus fuerzas militares en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la dirección de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta ello, se tomaron una serie de medidas que buscaban optimizar la estructura del mando militar de la alianza, y la adecuación de sus dispositivos y procedimientos a su futura participación en las operaciones de mantenimiento de la paz⁴.

Igualmente, se estableció la necesidad de que los efectivos que habían sido desplegados por la OTAN en determinadas zonas afectadas por un conflicto de carácter interno o internacional, respetasen las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos (que tienen por objeto garantizar el goce y ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano) y del derecho internacional humanitario (que tienen por objeto la protección de las víctimas de los conflictos armados y la regulación de los métodos y medios de combate), debido a que ambos cuerpos normativos convergen o tienen como propósito común la protección de la persona humana.

De esta manera, con la adopción de este concepto estratégico, los Estados miembros de la OTAN sentaron las bases para el desarrollo de su futura política de defensa y sus respectivos conceptos operacionales. Sin embargo, con posterioridad a la cumbre de Roma, se adoptaron medidas adicionales en las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y del Consejo del Atlántico Norte en Sesión Permanente, a fin de avanzar en el proceso de adaptación y transformación de la alianza atlántica. De este modo, en dichas reuniones se dio una especial importancia a tres áreas de actuación, como son: el desarrollo de un marco político e institucional que permitiera mejorar las relaciones entre la OTAN y sus

² Vid. María Angustias CARACUEL, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Tecnos, 1997.

³ En virtud de los nuevos roles asumidos por la OTAN, las fuerzas militares de la Alianza deben ser más pequeñas y flexibles, que tomen en cuenta la necesidad de movilizarse de manera rápida para solucionar las contingencias que se puedan presentar durante la gestión de una crisis.

⁴ Vid. Michael Charles PUGH y Waheguru Pal SINGH SIDHU, *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003; North Atlantic Treaty Organization (NATO), *Handbook 2001*, Bruxelles, Office of Information and Press, pp. 17-19.

socios de Europa central y oriental; el desarrollo de una cooperación en aspectos militares y defensivos, y el perfeccionamiento del rol de la alianza atlántica en el campo de la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz. Respecto de este último aspecto, circunstancias como las que se estaban produciendo en la ex Yugoslavia y en otros lugares, hicieron que en el seno de la OTAN se reflexionara sobre su papel en la gestión de crisis y en el mantenimiento de la paz, y sobre su colaboración con la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (actual OSCE), a través del ofrecimiento de los recursos y la experiencia de la alianza en dicha materia⁵. Posteriormente, se empezó a desarrollar una estrecha colaboración con las Naciones Unidas a través del despliegue de operaciones de paz que habían sido llevadas a cabo de manera conjunta, paralela o consecutiva, en las que la Organización del Tratado del Atlántico Norte sustituyó a las Naciones Unidas.

Todas estas actuaciones conjuntas de la OTAN con otras organizaciones regionales (a las que denominaremos cooperación horizontal) y con las Naciones Unidas (a las que denominaremos cooperación vertical), plantearon la necesidad de dar un nuevo alcance y sentido a las disposiciones jurídicas de la OTAN, para facilitar su actuación fuera de las fronteras de los Estados aliados. A continuación analizaremos la interpretación del artículo 5 del Tratado de Washington.

2. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DEL TRATADO DE WASHINGTON COMO ELEMENTO FACILITADOR DE LA ACTUACIÓN EXTERIOR DE LA OTAN

Un factor determinante para que la Organización del Tratado del Atlántico Norte pudiera llevar a cabo sus actividades en Afganistán es el reconocimiento a dicha organización regional de la posibilidad de actuar fuera de sus fronteras, con la finalidad de contribuir al mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y el control de crisis, siempre que mantenga una observancia adecuada de los principios de las Naciones Unidas⁶. Al respecto, se debe indicar que la actuación de la OTAN, fuera de su área, se ha logrado gracias a una interpretación funcional y no geográfica del artículo 5 del Tratado de Washington, que hizo primar sobre cualquier consideración el deber de cooperación y de mutua defensa en que consiste el vínculo atlántico, aunque el problema se produzca fuera de su área⁷. De este modo, se diferenció entre las medidas de la alianza atlántica en estos nuevos ámbitos⁸ y

⁵ Vid. Conclusiones de la Cumbre Ministerial del Consejo del Atlántico Norte de 4 de junio de 1992.

⁶ En el párrafo 6 del concepto estratégico de la Alianza se estableció que no sólo aseguraría la defensa de sus miembros, sino que también contribuiría a la paz y a la estabilidad en Europa. Por su parte, en el párrafo 31 del concepto estratégico, se reiteró la oferta que se había formulado en la Declaración de Bruselas de 1994, cuando se afirmó que la OTAN podría participar en las operaciones de mantenimiento de la paz que condujeran las Naciones Unidas o que se realizaran bajo la responsabilidad de la OSCE. Vid. OTAN, Documento NAC/S (99) 63, de 23 de abril de 1999.

⁷ Vid. Salvo ANDO, "La alianza se prepara para realizar labores de mantenimiento de la paz", *Revista de la OTAN* 2, 1993, pp. 4-5; Broderick GRADY, "Article 5 of the North Atlantic Treaty: Past, Present, and Uncertain Future", *Georgia Journal of International and Comparative Law* 31, 2002-2003, pp.167-198.

⁸ En el ámbito del mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y el control de crisis, la OTAN ha definido su área de actuación dentro del espacio euroatlántico. Este concepto supondría que, bajo determinadas condiciones, la OTAN podría desarrollar este tipo de operaciones en el continente europeo y en lugares aledaños.

las medidas que dicha organización regional podía adoptar para garantizar la seguridad de uno o varios de sus Estados miembros en caso de un ataque armado contra uno o varios de ellos que sí se encontraban limitados a la actuación dentro del área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Teniendo en cuenta el rol de la alianza atlántica en las operaciones de mantenimiento de la paz, en el documento que estableció su nuevo concepto estratégico también se hizo referencia a un nuevo mecanismo, al que se denominó Asociación para la Paz. Al respecto debemos indicar que la referida Asociación es:

el mecanismo principal para los acoplamientos prácticos de la seguridad que se forja entre la alianza y sus socios y en donde se reflejan a través de programas detallados las capacidades y los intereses de los socios individuales, los aliados y los socios que trabajan en las operaciones conducidas por la OTAN y que se enmarcan dentro de las actuaciones de la Alianza para la Paz⁹.

Una vez analizado el desarrollo de las capacidades estratégicas que ha implementado la OTAN para la gestión de crisis, y la interpretación que se ha dado al artículo 5 del Tratado de Washington (con la finalidad de facilitar la actuación exterior de dicha organización regional), resulta oportuno pronunciarnos sobre el rol de la OTAN en la implementación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, con la finalidad de evaluar la implicación de dicha organización en el mantenimiento de la paz y seguridad en Afganistán.

3. EL ROL DE LA OTAN EN LA DIRECCIÓN DE LA FUERZA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA PARA LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN (2003-2010)

Ante la invitación que formuló el presidente de Afganistán, Hamid Karzai, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte para que asumiera el mando, la coordinación y la planificación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, que había sido establecida a través de la resolución del Consejo de Seguridad S/RES 1386 de 20 de diciembre de 2001, el Consejo del Atlántico Norte adoptó, el 16 de abril de 2003, la decisión de asumir el mandato de dicha operación, con la finalidad de preservar la seguridad en Kabul y sus alrededores, de modo que el personal de las Naciones Unidas y del gobierno afgano, pudieran operar en un entorno seguro¹⁰.

Al respecto, se debe señalar que la peculiaridad de esta operación radica en el hecho de ser la primera actuación que lleva a cabo la OTAN fuera del área euro

⁹ Vid. Natalie Mychajlyszyn, "Keeping its options open: NATO's new strategic concept and the implications for enlargement", *Canadian Military Journal* Winter (2000-2001), pp. 51-58; Manuel de la Cámara, "Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN", *Cuadernos de Estrategia* 10, 2000, pp. 19- 54; Allen G. Sens, "Living in a Renovated NATO", *Canadian Military Journal*, Winter, 2000-2001, pp. 79-86.

¹⁰ Vid. Mihai Carp, "Contribución a la estabilidad de Afganistán", en www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art2.html (Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2009); Peter Marsden, *Los talibanes: guerra y religión en Afganistán*, Barcelona, Grijalbo, 2002.

atlántica, con la finalidad de contribuir a solucionar los problemas que afectaban la paz y seguridad internacional¹¹; sin embargo, ha sido esa participación en el ámbito global la que ha permitido evidenciar ciertos problemas que enfrenta dicha organización regional en lo relativo a la conveniencia o no de participar en ciertas operaciones de paz, dado que aún no existen criterios claros dentro de dicha organización que le permitan elegir en qué misiones debe participar. Asimismo, el hecho de llevar a cabo sus actividades fuera del escenario euroatlántico, ha evidenciado ciertas limitaciones de la alianza atlántica en sus capacidades operativas, porque no cuenta con un contingente numéricamente adecuado para desarrollar sus actuaciones en un entorno inseguro.

No obstante, en agosto de 2003, la OTAN empezó a desarrollar sus labores en Afganistán bajo mandato de las Naciones Unidas con la finalidad de contribuir a desarmar las milicias, almacenar las armas pesadas, fomentar la confianza y proporcionar la seguridad para los procesos electorales que se llevarían a cabo en dicho país; sin embargo, a partir de diciembre de 2005, y con posterioridad a la aprobación del plan operacional para la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán —que fue revisado por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Organización del Tratado del Atlántico Norte—, la operación que hasta esa fecha se había caracterizado por ser únicamente de mantenimiento de la paz, sufrió una mutación y también empezó a desarrollar actividades propias de operaciones de construcción de la paz y de construcción del Estado, que implicaban fomentar el desarrollo de las instituciones y apoyar los trabajos de reconstrucción y de ayuda humanitaria¹².

Igualmente, ante los constantes ataques de los que han sido objeto los miembros de dicha fuerza internacional por parte de los talibanes, la alianza atlántica empezó a realizar operaciones de combate y contrainsurgencia, que llevaron a que algunos de sus Estados miembros (Alemania, Francia y España) no quisieran aportar nuevos contingentes militares, ya que temían que fuesen asignados para combatir el terrorismo y la insurgencia, situación que no encajaba dentro de las tareas propias de una operación de mantenimiento de la paz, que si bien podían hacer uso de la fuerza ante determinadas circunstancias (legítima defensa, cumplimiento del mandato), no podían ser empleadas contra los talibanes en enfrentamientos, al menos bajo el marco jurídico de una operación de mantenimiento de la paz.

Ante tales circunstancias, en la Cumbre de Riga de 29 de noviembre de 2006 se adoptaron una serie de acuerdos con la finalidad de dar una solución a la gravísima situación que se estaba presentando y que podía afectar a la operación de paz en Afganistán. De esta manera, se decidió proseguir la misión de Afganistán, llegando a señalarse que de los 32.000 soldados que dirige la Organización del Tratado del Atlántico Norte en aquel país, 26.000 serían empleados en misiones de emergencia, en donde la definición de tal situación sería determinada por el comandante

¹¹ Vid. Quentin Perret, "L'OTAN et l'avenir de la sécurité européenne", en: www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe47.htm (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2009).

¹² Vid. James Pardew y Christopher Bennett, "La evolución de las operaciones de la OTAN", en www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art1.html (Fecha de consulta: 11 de enero de 2010).

de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán. Dado lo anterior, se puede señalar que la operación que inicialmente fue establecida como de mantenimiento de la paz, ha sido sustituida por misiones de otra naturaleza que no tenían parangón entre las restantes operaciones de la OTAN y, por ende, presenta una serie de desafíos para dicha organización regional, que a lo largo de muchos años ha venido enfrentándose con la resistencia sin tregua que le han presentado las fuerzas talibanes en diferentes zonas del país¹³.

Así las cosas, en el seno de la OTAN se ha venido trabajando una nueva estrategia que le permita mejorar su actuación en dicho país de Asia Central. En ese contexto, entre los días 4 y 5 de febrero de 2010, los miembros de la organización atlántica, reunidos en Estambul, decidieron centrar la operación de Afganistán en la lucha antiterrorista y con tal fin iniciaron un proceso de tres fases que busca capacitar a las fuerzas armadas y policiales afganas para que asuman su propia seguridad (primera fase); integrar a los insurgentes talibanes en el sistema afgano (segunda fase), y promover una cooperación entre Afganistán, Turquía y Pakistán dada su proximidad cultural y religiosa (tercera fase).

A continuación, consideramos necesario analizar la principal crítica que se puede formular respecto de la actividad que llevan a cabo los miembros de la fuerza militar que la alianza atlántica ha desplegado en Afganistán, y que se encuentran vinculadas a la vulneración del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos durante las actividades que llevan a cabo con la finalidad de cumplir su mandato.

4. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO POR LOS MIEMBROS DE LA FUERZA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA PARA LA SEGURIDAD EN AFGANISTÁN DURANTE EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES

En virtud del reconocimiento por parte de las Naciones Unidas del nuevo rol que estaban asumiendo las organizaciones regionales en el ámbito de la paz y la seguridad internacional (1992), la Organización del Tratado del Atlántico Norte empezó a desarrollar una serie de nuevos mecanismos que le permitieran dejar de ser una organización meramente defensiva y pasar a ser una organización que realiza sus actividades de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

En ese contexto, la OTAN ha desplegado una diversidad de operaciones de mantenimiento de la paz con la finalidad de evitar un rebrote del conflicto en aquellos lugares en donde ha desplegado sus fuerzas de paz. Igualmente, ha permitido que diversas iniciativas que no eran de naturaleza militar se llevaran a cabo y de esta

¹³ Al respecto, se puede consultar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte el documento denominado "NATO's role in Afghanistan", en www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm (Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2009).

manera se fuera consolidando la paz. De acuerdo con esto, la OTAN ha realizado actividades vinculadas con la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz, el desarme y la desmovilización de las fuerzas que anteriormente se encontraban en conflicto, la prestación de asistencia humanitaria, la promoción de los derechos fundamentales, entre otros aspectos.

A su vez, debemos indicar que durante el despliegue de la primera operación de mantenimiento de la paz que la OTAN está realizando fuera del ámbito europeo de manera acorde con el principio de primacía de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, y con el principio de distribución de funciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, se han producido una serie de actos contrarios al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos, que han originado una serie de reacciones que exigen una responsabilidad por aquellos actos de vulneración cometidos por determinados miembros de sus fuerzas de paz. Al respecto, debemos indicar que el día 13 de febrero ocurrió un incidente grave, cuando los miembros de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, durante sus enfrentamientos con las fuerzas talibanes por el control de la provincia de Helmand, provocaron la muerte de un número considerable de población civil afgana que se encontraba indefensa y completamente ajena al enfrentamiento con las fuerzas talibanes. No obstante ello, debemos señalar que con anterioridad a tales acontecimientos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte se vio afectada por una serie de acusaciones formuladas en contra de los miembros de sus fuerzas de paz (por actos que vulneraban los derechos de la población civil a la que supuestamente debía proteger). Así por ejemplo, algunos miembros de la operación de paz que la OTAN desplegó en Kosovo (KFOR), fueron denunciados por la población civil de aquel lugar por vulnerar sus derechos, tradiciones y costumbres. Teniendo en cuenta ello, y para evitar que dichas situaciones se repitan, es necesario constituir mecanismos transparentes, ante los cuales la población local pueda recurrir a presentar sus quejas en caso de que el personal de la misión vulnere sus derechos, y de esa manera, no queden impunes determinados actos que sean contrarios al objeto y fin de la misión de paz.

Al respecto cabe señalar que, de acuerdo con las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los miembros que integran una operación de mantenimiento de la paz tienen la obligación de respetar y hacer respetar las disposiciones de ambos derechos, en la medida que forman parte del derecho internacional consuetudinario¹⁴ y, por ende, son de obligatorio cumplimiento. Por ello, con la finalidad de incentivar el respeto de ambos derechos, se ha establecido la necesidad de crear una serie de mecanismos al interior de cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz que han desplegado las organizaciones regionales, para que supervisen, investigen y divulguen cualquier acto que constituya una vulneración de los derechos antes

¹⁴ Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Merits, Judgment, ICJ, Reports 1986, p. 14.

referidos, en la medida que dicho acto sea cometido por uno de los miembros que integran dichas operaciones de paz.

Asimismo, se debe indicar que los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz no solamente deben limitarse a proteger a la población civil contra los abusos de las partes en conflicto, sino que también tienen la obligación de actuar de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario que resulte aplicable *mutatis mutandi* (cambiando lo que se daba cambiar) a las fuerzas de mantenimiento de la paz¹⁵. Sin embargo, una vez que se ha producido por parte de los miembros de una operación de mantenimiento de la paz la vulneración de los derechos antes referidos, surge la necesidad de sancionar tales conductas, ya sea a través de la jurisdicción de los tribunales internos o internacionales. Al respecto, se debe señalar que usualmente cuando dichas vulneraciones son sometidas a la jurisdicción de determinados tribunales nacionales (cortes marciales), generalmente se termina emitiendo fallos absolutorios respecto de los acusados, ya que tienden a proteger a sus nacionales, tal como ocurrió durante el proceso que se llevó a cabo ante las cortes marciales de Bélgica, Canadá e Italia, que terminaron por absolver a los efectivos militares de sus nacionalidades que durante sus actuaciones en el marco de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia, cometieron una serie de maltratos en contra de la población somalí y que fueron absueltos al considerar que sus actos eran simples juegos militares¹⁶.

Tomando en consideración ello, se puede señalar que el hecho de someter a los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz ante las cortes marciales de sus Estados, por las vulneraciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que hayan cometido, ha generado una serie de impunidades que se producen como consecuencia de las reservas de jurisdicción que sobre su personal han formulado los Estados que los envían, y que se han plasmado en los Acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas de mantenimiento de la paz. No obstante ello, existe la posibilidad de impedir tal impunidad, en la medida que dichas vulneraciones sean sometidas a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, cuando se pueda demostrar que el Estado parte que está llevando a cabo el proceso no está haciendo esfuerzos de buena fe para descubrir la verdad y para juzgar a los responsables de haber cometido ciertos crímenes de guerra, tal como ha sido establecido en el principio de complementariedad contemplado en el artículo 17 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Por su parte, el hecho de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) pueda pronunciarse sobre las vulneraciones antes referidas, genera ciertos interrogantes respecto de la aplicación extraterritorial de los derechos

¹⁵ Vid. United Nations, "U.N. Secretary-General's Bulletin on the observance by United Nations forces of International Humanitarian Law", *International Legal Materials* 38, 1999, pp. 1656-1659.

¹⁶ Vid. Amnesty International, "Program for implementing human rights in international peacekeeping operations", en <http://web.amnesty.org/pages/aboutai-recs-peace-eng> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2009). En ese contexto, desde la Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha abogado por "[l]a adopción de medidas concretas que rompan la impunidad del personal de mantenimiento de la paz que comete abusos o violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en especial contra mujeres y niños".

humanos que han sido contemplados en el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, y respecto de la competencia que tiene el TEDH para evaluar los actos cometidos en el marco de una operación de mantenimiento de la paz. En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, se debe indicar que la obligación que tienen los agentes de un Estado que actúan fuera de sus fronteras de observar las disposiciones del referido *Convenio*, y el hecho de que se considere a los derechos humanos como parte del derecho internacional consuetudinario, han facilitado la aplicación extraterritorial de sus disposiciones. Por su parte, en cuanto a la competencia que tiene este tribunal para evaluar los actos cometidos en el marco de una operación de mantenimiento de la paz, a primera vista parece que su cometido se limita a velar por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención Europea; sin embargo, se debe indicar que como consecuencia de ello, a pesar de que el TEDH tiene jurisdicción territorial para abordar las situaciones reales de las operaciones de mantenimiento de la paz, sus pronunciamientos parecen limitarse a las violaciones de los derechos humanos contenidos en los tratados correspondientes, y no a las violaciones del derecho internacional humanitario, no obstante lo cual, este tribunal sí se ha basado en dicho derecho para interpretar situaciones específicas, sin hacer una referencia expresa, tal como ocurrió en el caso *Ergi v. Turquía*, razón por la cual se considera que esa actitud del tribunal europeo se debe al hecho de que ambos regímenes jurídicos presentan diferencias conceptuales, entre otros aspectos¹⁷.

De la misma manera, debemos analizar la responsabilidad internacional en la que incurren algunas organizaciones regionales o Estados participantes en una determinada operación de mantenimiento de la paz por los actos que cometen los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz y que vulneran las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Al respecto, se debe señalar que el hecho de que las organizaciones regionales no sean signatarias de los principales tratados de derechos humanos, de ninguna manera impide que puedan asumir cierta responsabilidad internacional por tales vulneraciones. Igualmente, los Estados de los cuales son nacionales los efectivos de una operación de mantenimiento de la paz que han vulnerado los derechos fundamentales, también tienen que responder por los actos que cometan dichos efectivos, tal como lo señaló el TEDH, cuando a raíz del caso *Loizidou v. Turquía*, indicó que “la responsabilidad de un Estado contratante podía presentarse si éste, como consecuencia de una acción militar, había ejercido un control eficaz y directo de un área fuera de su territorio nacional, ya sea a través de sus fuerzas armadas o de una administración local subordinada”¹⁸.

¹⁷ Vid. *Ergi v. Turquía*, STEDH de 28 de julio de 1998.

¹⁸ Vid. *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections), European Court of Human Rights, 20 EHRR 99, paragraph 62, march 25, 1995. En el presente caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que Turquía ejercía un control en la zona norte de Chipre y que en virtud de ello, era responsable de las acciones que cometieran sus funcionarios dentro de aquel territorio. Posteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos trató de cambiar dicho criterio jurisprudencial a raíz de la vista del caso *Öcalan contra Turquía*, cuando estableció que la competencia jurisdiccional de un Estado era esencialmente territorial, en virtud de lo cual no se podían ejercer funciones jurisdiccionales en el territorio de otro sin el consentimiento de este último, invitación o aquiescencia. Asimismo, se estableció que sólo excepcionalmente los actos de los Estados miembros realizados o que produ-

De esta manera, ante el doble estatus de las fuerzas de mantenimiento de la paz (como órganos del Estado del cual son nacionales y como agentes de la organización regional que les ha desplegado a través de la operación de mantenimiento de la paz), se puede producir una doble atribución de la responsabilidad, en la medida que se tenga en cuenta el criterio del control efectivo¹⁹, es decir, quien ejerce el control y la autoridad. De esta manera, si un Estado asigna sus fuerzas para que actúen a través de una organización regional, es dicha organización la que asume la responsabilidad exclusiva; sin embargo, cuando la organización regional se limita simplemente a autorizar las actividades de los Estados, en ese caso responderá el Estado. No obstante ello, en lo relativo al respeto que deben tener las fuerzas de mantenimiento de la paz por las normas del derecho internacional humanitario, se ha llegado a reconocer que existe una responsabilidad solidaria a nivel de reparación entre la organización regional y el Estado del que son nacionales las fuerzas que han vulnerado el referido derecho²⁰.

Para evitar que estas prácticas se reiteren, resulta imprescindible que se proporcione a todo el personal que se despliega en una operación de paz, un entrenamiento apropiado en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario, y que se establezcan mecanismos eficaces que permitan una adecuada supervisión del cumplimiento y la observancia de dichas normas, en virtud de lo cual se debería establecer una unidad disciplinaria en cada operación de paz, tal como ha ocurrido en el caso de la Unión Europea, en donde se ha establecido que tanto el jefe de las operaciones civiles como el comandante de las operaciones militares tienen la obligación de informar sobre las diversas vulneraciones que se hayan producido durante el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir²¹.

5. CONCLUSIÓN

Los nuevos problemas que se van presentando en el escenario internacional, como consecuencia de la atomización de los conflictos y el terrorismo, entre otros aspectos

jeran efectos fuera de sus territorios podían constituir un ejercicio de la jurisdicción en el sentido del artículo 1 de la Convención. Vid. *Ócalan v. Turquía*, STEDH de 12 de marzo de 2003 (J2003/4735). No obstante ello, en la presente investigación se considera que los Estados tienen jurisdicción sobre acontecimientos que ocurren más allá de sus límites territoriales.

¹⁹ A través de ese proceso, los sobrevivientes y los parientes de las víctimas del bombardeo de la OTAN a la radio-televisión de Serbia, producido el 23 de abril de 1999, alegaron tener derecho a una reparación ante tales circunstancias, dado el control que ejercía la OTAN sobre el espacio aéreo de la ex República Federal de Yugoslavia, y en virtud de ello, señalaron que la OTAN era responsable por las vidas perdidas y los daños sufridos, según lo establecía el artículo 1 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos rechazó ese criterio que buscaba atribuir responsabilidad a la OTAN. Vid. *Bankovic and others v. Belgium and 16 Other Contrating States*, European Court of Human Rights, Application No.52207/99, Decision of December 12, 2001.

²⁰ Vid. Luigi Condorelli, "Le statut des forces de l'ONU et le Droit international humanitaire", *Rivista di Diritto Internazionale* Vol. LXXVIII, Fasc. 4, 1995, pp. 881-906.

²¹ Al respecto se puede consultar EU, "European Union guidelines on promoting compliance with International Humanitarian Law". *Official Journal of the European Union*, C-327, 23.12.2005, pp. 4-7; Rebecca L. Schiff, *The military and domestic politics: a concordance theory of civil-military relations*, London and New York, Routledge, 2009; Robert Egnell, *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*, London and New York, Routledge, 2009.

tos, han planteado la necesidad de que las organizaciones regionales, y en especial la Organización del Tratado del Atlántico Norte, fortalezca su régimen jurídico en lo relativo a la realización de las operaciones de paz, para que así puedan afrontar de manera más idónea los nuevos roles que tengan que asumir. Igualmente, la atipicidad de las operaciones de paz en la Carta de las Naciones Unidas, así como también la ausencia de una definición de las organizaciones regionales, según lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, han permitido la participación en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacional de organizaciones de diversa índole, y en el futuro es de esperar que un número mayor de organizaciones regionales (en sentido amplio), empiecen a desarrollar actividades en ese ámbito. Por ello, es necesario que las Naciones Unidas asuman un control real y efectivo de las actividades y funciones que se lleven a cabo en el contexto de dichas operaciones de paz, para así custodiar su adecuación a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En cuanto a la experiencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en la realización de operaciones de paz, debemos indicar que dicha experiencia se remonta a la transformación que experimentó dicha organización defensiva con la finalidad de adaptarse al nuevo escenario internacional que surgió con posterioridad al fin de la Guerra Fría, en virtud de la cual amplió sus objetivos y asumió nuevos roles y tareas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al respecto, debemos reconocer que la organización atlántica, durante el despliegue de sus misiones de paz, siempre se ha mostrado respetuosa con la primacía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y, en tal sentido, a través de las disposiciones del Tratado de Washington, ha tratado de no afectar ni los derechos ni las obligaciones que sus Estados miembros hayan adquirido en el marco de las Naciones Unidas. Igualmente, ha establecido la posibilidad de suscribir nuevos acuerdos en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, cuando sean concluidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Asimismo, la actuación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, fuera de las fronteras de sus Estados miembros, ha respondido a una interpretación funcional y no geográfica del artículo 5 del Tratado de Washington, que ha hecho primar sobre cualquier consideración el deber de cooperación y de mutua defensa en que consiste el vínculo atlántico, aunque el problema se produzca fuera de su área. De este modo, se ha diferenciado entre las medidas que la OTAN puede adoptar en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y las medidas que dicha organización regional puede adoptar para garantizar la seguridad de uno o varios de sus Estados miembros, en caso de un ataque armado, en cuyo supuesto sí se encuentra limitada a realizar sus actuaciones dentro de su área.

No obstante, en el marco de la actuación de la OTAN en Afganistán, se han evidenciado ciertas situaciones de vulneración del derecho internacional que nos hacen plantear la necesidad de establecer una capacitación constante del personal que es desplegado a través de las operaciones de paz de dicha organización regional,

ya que ello es fundamental para evitar que se produzcan vulneraciones de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos de aquellas personas que se han visto afectadas por el conflicto, por lo que resulta necesario conocer las costumbres, las tradiciones, los derechos, etc., de la población del lugar en el cual es desplegada la misión de paz.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

CARACUEL, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Tecnos, 1997.

EGNELL, Robert, *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*, London and New York, Routledge, 2009.

PUGH, Michael Charles and Waheguru Pal SINGH SIDHU, *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO), *Handbook 2001*, Bruxelles, Office of Information and Press.

SCHIFF, Rebecca L., *The military and domestic politics: a concordance theory of civil-military relations*, London and New York, Routledge, 2009.

MARSDEN, Peter, *Los talibanes: guerra y religión en Afganistán*, Barcelona, Grijalbo, 2002.

Publicaciones periódicas

ANDO, Salvo, "La alianza se prepara para realizar labores de mantenimiento de la paz", *Revista de la OTAN*, 2, 1993.

CONDORELLI, Luigi, "Le statut des forces de l'ONU et le Droit international humanitaire", *Rivista de Diritto Internazionale* Vol. LXXVIII, Fasc. 4, 1995.

DE LA CÁMARA, Manuel, "Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN", *Cuadernos de Estrategia*, 10, 2000.

GRADY, Broderick, "Article 5 of the North Atlantic Treaty: Past, Present, and Uncertain Future", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 31, 2002-2003.

MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, Antonio, “El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica”, *Opinión Jurídica*, Vol.8, No.16, 2009.

MYCHAJLYSZYN, Natalie. “Keeping its options open: NATO’s new strategic concept and the implications for enlargement”, *Canadian Military Journal Winter*, 2000-2001.

SENS, Allen G., “Living in a Renovated NATO”, *Canadian Military Journal*, Winter, 2000-2001.

UNITED NATIONS, “U.N. Secretary-General’s Bulletin on the observance by United Nations forces of International Humanitarian Law”, *International Legal Materials*, 38, 1999.

Jurisprudencia internacional

ICJ, Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986.

ECHR, *Öcalan v. Turquía*, Stedh de 12 de marzo de 2003 (J2003/4735).

ECHR, *Bankovic and others v. Belgium and 16 Other Contrating States*, European Court of Human Rights, Application 52207/99, Decision of December 12,2001.

ECHR, *Ergi v. Turquía*, Stedh de 28 de julio de 1998.

ECHR, *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections), European Court of Human Rights, 20 EHRR 99, paragraph 62, march 25, 1995.

Documentos

OTAN, Conclusiones de la Cumbre Ministerial del Consejo del Atlántico Norte, de 4 de junio de 1992.

OTAN, Documento NAC/S (99)63, de 23 de abril de 1999.

Direcciones electrónicas

AMNESTY INTERNATIONAL. “Program for implementing human rights in international peacekeeping operations”, en <http://web.amnesty.org/pages/aboutai-recs-peace-eng>

CARP, Mihai. “Contribución a la estabilidad de Afganistán”, en www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art2.html

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE, "NATO's role in Afghanistan", en www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

PARDEW, James y BENNETT, Christopher, "La evolución de las operaciones de la OTAN", en www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art1.html

QUENTIN Perret, "L'OTAN et l'avenir de la sécurité européenne", en www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe47.htm