

La misión de asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán en el nuevo escenario de un gobierno de facto talibán*

United Nations assistance mission in Afghanistan in the new scenario of a de Facto Taliban Government

Isabel LIROLA DELGADO

Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Santiago de Compostela
isabel.lirola@usc.es
<https://orcid.org/0000-0003-2589-0612>

RECIBIDO: 14 DE ENERO DE 2022 / ACEPTADO: 16 DE MARZO DE 2022

Resumen: La nueva situación en Afganistán como consecuencia de la salida de todas las tropas estadounidenses y efectivos de la OTAN, y el consiguiente establecimiento de un gobierno *de facto* talibán suscita un plural conjunto de cuestiones jurídico-internacionales. De entre tales cuestiones, este trabajo se centra en la presencia de la ONU a través de la Misión de asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA), buscando dar respuesta a las preguntas de cómo ha incidido la llegada al poder de los talibanes en la labor de misión y cuál puede ser su futuro a corto y medio plazo.

Palabras clave: Naciones Unidas, UNAMA, Afganistán, Gobierno *de facto* talibán.

Abstract: The new situation in Afghanistan following the withdrawal of all U.S. troops and NATO forces, and the consequent establishment of a *de facto* Taliban government raises a plurality of international legal issues. Of such matters, this paper focuses on the UN presence through the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), seeking to answer questions about how the Taliban's rise to power has impacted the mission's work, and what its future may be in the short and medium term.

Keywords: United Nations, UNAMA, Afghanistan, *De facto* Taliban government.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA LLEGADA AL PODER DE UN GOBIERNO *DE FACTO* TALIBÁN II. LA PRESENCIA DE NACIONES UNIDAS EN AFGANISTÁN A TRAVÉS DE UNAMA. II.1. UNAMA en el marco de las misiones políticas de la ONU en el conflicto afgano. 2.2. El desempeño de UNAMA: Luces y sombras. III. LAS REPERCUSIONES DE LA EXISTENCIA DEL NUEVO GOBIERNO TALIBÁN EN LA ACTIVIDAD DE UNAMA. III.1. Consecuencias para su actividad sobre el terreno. 3.2. La cuestión de la representación del gobierno *de facto* talibán ante NACIONES UNIDAS. IV. LAS INCERTIDUMBRES EN TORNO AL FUTURO DE UNAMA. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Este trabajo, que se enmarca en la actividad investigadora del Grupo de Estudios Internacionales (GRESIN) de la Universidad de Santiago de Compostela, constituye un desarrollo de la intervención en la mesa redonda «Las Naciones Unidas ante la crisis humanitaria derivada del conflicto de Afganistán», celebrada el 26 de octubre de 2021 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lleida y dirigida por el Prof. Antonio Blanc Artemir.

I. INTRODUCCIÓN: LA LLEGADA AL PODER DE UN GOBIERNO DE FACTO TALIBÁN

Desde su invasión por la entonces URSS a finales de los años setenta del siglo pasado, Afganistán ha mantenido su condición de pieza del «Gran Juego» en Asia central, inmersa en un conflicto de enorme complejidad por la pluralidad de actores y elementos implicados¹, cuyo fin aún no está claro que se haya alcanzado con la formación de un segundo gobierno talibán en agosto del 2021².

Esta situación, a la que se une el abandono del tablero de varios de los principales actores hasta ahora implicados en Afganistán, plantea un nuevo escenario de juego, sin que por el momento se disponga de suficiente información y perspectiva para valorar si se trata de una vuelta a la casilla de inicio o de una nueva partida³. En este mar de incertidumbres, lo único que se puede señalar con certeza es que se trata de un cambio de circunstancias que pone de nuevo a Afganistán en el punto de mira del análisis jurídico-internacional, si es que alguna vez ha dejado de estarlo.

Para entender cómo se ha llegado hasta esta nueva situación, y aun a riesgo de incurrir en un exceso de simplificación, hay que retroceder a la fase del conflicto afgano en la que los talibanes llegan por primera vez al poder entre 1996 y 2001 en el marco del autodenominado «Emirato Islámico de Afganistán». Además del recrudecimiento de las sanciones internacionales⁴, el apoyo de este gobierno a los responsables de los atentados terroristas del 11-S dio lugar en 2001 a una intervención armada por parte de una coalición internacional. Dirigida por los EE.UU. y con el fundamento del ejercicio de la legítima defensa del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, dicha in-

¹ Para una visión general de la llamada «guerra de Afganistán», *vid.* entre una bibliografía inabarcable, DE FARAMINÁN GILBERT, J. M.; PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J., *El conflicto de Afganistán*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» (Universidad Carlos III de Madrid), Escuela de Guerra del Ejército de Tierra y Ministerio de Defensa, 2009; y MORA TEBAS, J. A., «Afganistán un conflicto interminable, una paz..., ¿imposible?», en *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, José Ignacio Castro Torres (coord.), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2020, pp. 145-176.

² «El líder político de los talibanes, Abdulghani Baradar, llega a Kabul para negociar el nuevo Gobierno», 21 de agosto de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-08-21/el-lider-politico-de-los-talibanes-abdulghani-baradar-llega-a-kabul-para-negociar-el-nuevo-gobierno.html>

³ Cfr. MORA TEBAS, *op. cit.*, pp. 153 y ss.

⁴ Cfr. HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?», *REDI*, vol. 58, n.º 2, 2006, pp. 737-770.

tervención tuvo como efecto la caída del régimen talibán y la retirada de sus principales líderes y combatientes a Pakistán⁵.

Estas circunstancias permitieron que, aun manteniéndose una situación de conflicto por la continuación de la insurgencia talibán, se iniciase un largo período de veinte años de actuaciones internacionales dirigidas a la estabilización y la reconstrucción del país, en el que nuevamente hay que destacar el importante liderazgo de los EE.UU., debido a la dimensión de su contribución económica y militar⁶. No obstante, desde el principio, la implicación de los EE.UU. en Afganistán se planteó como una intervención militar limitada en el tiempo y centrada en la guerra contra el terrorismo, aunque su alcance variase a lo largo de las distintas presidencias estadounidenses concernidas y acabase extendiéndose mucho más allá del objetivo inicial⁷.

Por su parte, las labores de estabilización y reconstrucción del país se dejaron a Naciones Unidas y a otros actores internacionales. Fruto del «Acuerdo sobre Arreglos Provisionales en Afganistán Pendiente del Restablecimiento de Instituciones Gubernamentales Permanentes» (conocido como Acuerdo de Bonn)⁸, se creó una Autoridad afgana provisional y el Consejo de Seguridad autorizó una operación de estabilización bajo el nombre de «Fuerza Internacional de Asistencia en la Seguridad» (FIAS, más conocida en las siglas en inglés como ISAF)⁹, de cuyo mandato estratégico, control y coordinación acabo

⁵ Sobre las cuestiones suscitadas por este ejercicio del derecho a la legítima defensa como respuesta a los atentados del 11-S, *vid.*, entre otros, BERMEJO GARCÍA, R., «El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», *AEDI*, vol. 17, 2001, pp. 25-38; GUTIÉRREZ ESPADA, C., ¿«No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada»? *ibid.*, pp. 25-38 y POZO SERRANO, P., *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, EUNSA, 2011, pp. 80-97.

⁶ GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., «Afganistán, un conflicto latente y prioritario en la agenda internacional de la postguerra fría» en *Dos décadas de posguerra fría: Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad «General Gutiérrez Mellado»*, Fernando Amerigo Cuervo-Arango, Julio de Peñaranda Algar (coord.), vol. 2, 2009, pp. 15-46 en 36-42.

⁷ Cfr. CALVO ALBERO, J.L., «Tres oportunidades perdidas en Afganistán», *Boletín IIEE*, n.º 23, 2021, pp. 215-229 en 227-229 y SOPKO, J., *What we need to learn: Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction*, Washington, D.C., G.P.O., 2021, en <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp011j92gb60m>, que resume «At various points, the U.S. government hoped to eliminate al-Qaeda, decimate the Taliban movement that hosted it, deny all terrorist groups a safe haven in Afghanistan, build Afghan security forces so they could deny terrorists a safe haven in the future, and help the civilian government become legitimate and capable enough to win the trust of Afghans. Each goal, once accomplished, was thought to move the U.S. government one step closer to being able to depart».

⁸ *Doc. S/2001/1154*, de 5 de diciembre de 2001.

⁹ Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada por unanimidad el 20 de diciembre de 2001.

haciéndose cargo la OTAN¹⁰. También se aprobó la Misión civil de asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA)¹¹, con un papel central en la reconstrucción del país, pero con «una huella mínima», puesto que el propósito era que el mayor protagonismo lo tuviesen las autoridades afganas¹².

De esta manera, la implicación internacional en Afganistán llevo aparejada la coexistencia de elementos militares y civiles, con lógicas no siempre coincidentes y con importantes problemas de coordinación entre los distintos actores participantes¹³. Así, simultáneamente a las sucesivas operaciones militares de los EE.UU., destinadas a la lucha contra el terrorismo y la insurgencia talibán¹⁴, la operación de estabilización a cargo de la OTAN sirvió de apoyo a las tareas de reconstrucción a través de los llamados Equipos de reconstrucción provincial (ERP). A su vez, UNAMA se encargó principalmente, como veremos, de la captación y coordinación de la ayuda internacional, y de apoyar al gobierno afgano.

La finalización de la operación ISAF en 2014 y su sustitución por la «Misión Apoyo decidido» (más conocida en las siglas en inglés como RSM), que dejó el peso de la acción armada a las fuerzas de seguridad afganas (FSA), supuso un punto de inflexión que llevo aparejado un progresivo deterioro de la seguridad y un recrudecimiento del conflicto¹⁵. La reducción de los contin-

¹⁰ Ver CARDONA LLORENS, J., «La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?», *REDI*, vol. 53, 2001, n.º 1-2, pp. 227-245.

¹¹ Resolución 1401 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada por unanimidad el 28 de marzo de 2002.

¹² Cfr. RUIZ ARÉVALO, J., *Estado de Derecho y construcción de la paz*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, p. 216.

¹³ *Id.* CORDESMAN, A. H. «Learning from the War: «Who Lost Afghanistan» versus Learning «Why We Lost,» August 11, 2021, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/analysis/learning-war-who-lost-afghanistan-versus-learning-why-we-lost>

¹⁴ La operación «Libertad duradera» (2001-2014) fue sustituida por la operación «Centinela de la libertad» (2015-2020) que, a su vez formaba parte de la Misión Apoyo Decidido (RSM) liderada por la OTAN. En relación con ambas operaciones, la última de las cuales sigue en activo, ver DEPARTMENT OF DEFENSE, «Lead Inspector General for Operation Freedom's Sentinel and Operation Enduring Sentinel Quarterly Report to the United States Congress I October 1, 2021/December 31, 2021», Office of Inspector General, February 2022, <https://www.dodig.mil/Reports/Lead-Inspector-General-Reports/Article/2934979/lead-inspector-general-for-operation-freedoms-sentinel-and-operation-enduring-s/>

¹⁵ Como se ha señalado, la operación RSM suponía un cambio respecto de la operación ISAF, ya que el peso de las operaciones principales pasó a las FSA, en tanto que la OTAN y sus socios les proporcionaban preparación, asesoramiento y asistencia. Este traspaso de responsabilidad dio lugar a un cambio de estrategia de los talibanes que, en vez de atacar a núcleos de población,

gentes internacionales tuvo también como consecuencia un empeoramiento de la situación económica debido a la disminución de la demanda de bienes y servicios de la economía local¹⁶. A estas circunstancias, se sumaron los problemas de gobernabilidad y el consiguiente debilitamiento institucional que requirió la formación de un gobierno de unidad nacional que no fue capaz de hacer frente a las rivalidades políticas, así como a los gravísimos problemas sociales, entre los que destaca la corrupción¹⁷.

El avance talibán, el alto coste de la presencia militar, la falta de progresos en las condiciones políticas del país, pero a la vez la evidencia de la necesidad de llegar a una paz afgana, condujeron al inicio de negociaciones a varios niveles destinadas a la búsqueda de una solución política del conflicto, que no impidió la continuación de la acción armada por los talibanes. Por una parte, la administración Trump y los talibanes firmaron el 29 de febrero de 2020 en Doha un «Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán, no reconocido por los Estados Unidos como Estado y conocido como los Talibanes, y los Estados Unidos de América», por el que los EE.UU. se comprometían a la retirada de todas sus tropas, contratistas y personal civil no diplomático desde mediados de julio de ese año hasta la completa retirada en 2021; y en la misma fecha, se firmó igualmente una «Declaración conjunta para el inicio de conversaciones entre el gobierno afgano y los talibanes»¹⁸. Después de varios intentos por la negativa de éstos a reconocer la legitimidad del gobierno afgano, en septiembre de 2020 se iniciaron en Doha las negociaciones de paz intra-afganas bajo auspicios internacionales, que continuaron

pasaron a centrarse en las instalaciones de las FSA, lo que además de minar su moral y apodarse de su material militar, les permitió ir ganando terreno, de manera que en 2018 ya estaban activos en un 70% del territorio afgano (CASTRO TORRES, J. I., «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero», en *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*, IEEEE, 2018, pp. en 147-170 en 160 y ss.

¹⁶ Vid. BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J., «La degradación de la situación en Afganistán», *Boletín IEEEE*, n.º 6 (abril-junio), 2017, pp. 594-606 en p. 599.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 600-602. Para un testimonio de la situación social, vid. A.K., *Afganistán: Una república del silencio. Recuerdos de un estudiante afgano*, Madrid, Akal, 2021.

¹⁸ En la versión original, «Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America February 29, 2020» y «Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan» que figuran como Anexos A y B de la Resolución 2514 de 10 de marzo de 2020, en la que el Consejo de Seguridad los acoge con beneplácito como «importantes medidas para poner fin a la guerra y dar paso a las negociaciones entre los afganos», aunque Naciones Unidas no hubiese participado en la negociación del Acuerdo.

hasta marzo de 2021 sin que, como ya se ha señalado, supusieran una interrupción de la actividad armada de los talibanes.

Aprovechando la debilidad institucional del gobierno resultante de las elecciones de 2018 y la importante reducción de la presencia militar extranjera iniciada meses antes, en julio de 2021 se llevó a cabo una rápida ofensiva y avance territorial de los talibanes. Como resultado, incluso antes de la fecha de retirada de 31 de agosto fijada por la administración Biden, a mediados de dicho mes se produjo la caída del gobierno existente y hubo que proceder a una operación de evacuación desde el aeropuerto de Kabul del personal extranjero, incluido el diplomático, y de un grupo de nacionales afganos en riesgo. Tales hechos fueron seguidos por la formación de un segundo gobierno *de facto* talibán con el control de todo territorio del Estado y, por el momento, sin ninguna oposición armada, dejando aparte la actividad de los grupos terroristas que operan en el país, como el Estado Islámico de Khorasan (ISIS-K)¹⁹.

De todo el plural conjunto de cuestiones que suscita la existencia de un gobierno *de facto* talibán, este trabajo busca centrarse en el papel de la ONU en las actuales circunstancias en Afganistán a través de UNAMA, puesto que la Organización ha sido uno de los pocos actores internacionales que ha permanecido en el país, manteniendo su compromiso con el pueblo afgano. De manera más concreta y en el contexto más amplio de los cambios geoestratégicos que se están fraguando a nivel mundial, el nuevo escenario político en Afganistán suscita dos preguntas claves acerca de la presencia de la ONU. Una se refiere a cómo ha incidido la llegada al poder de los talibanes en la labor que UNAMA estaba realizando hasta el momento. La otra se centra en cuál puede ser su futuro a corto y medio plazo.

Para dar respuesta a la primera pregunta, se comenzará con un análisis del alcance y modalidades de la presencia de la ONU vinculada al conflicto en Afganistán, y muy especialmente a través de UNAMA en los últimos veinte años. A continuación, y partiendo de la agravación de la situación de crisis humanitaria compleja en Afganistán a la que han dado lugar los acontecimientos de agosto de 2021, se examinarán cuáles han sido las consecuencias de la creación de un gobierno *de facto* talibán para UNAMA en una doble dimensión: la que se refiere a su actividad sobre el terreno y la concerniente a la representación de dicho gobierno en la ONU en la medida en que pueda incidir en su mandato y desempeño.

¹⁹ Para un seguimiento de estos acontecimientos, *vid.* «U.S. Withdraws from Afghanistan as the Taliban Take Control», *AJIL*, vol. 115, 2021, n.º 4, pp. 745-753.

Con relación a la segunda cuestión, si hay unos términos que puedan resumir como se presenta el futuro de UNAMA a corto y medio plazo, estos son, sin duda alguna, los de incertidumbre y dudas en cuanto al mantenimiento de la misión y, en su caso, el alcance de su mandato. No obstante, todo parece indicar que por el momento su presencia en Afganistán resulta útil para todos los actores implicados: la ONU, el gobierno *de facto* talibán y los países de la región. Todo ello, sin perjuicio de que el espacio ocupado por los EE.UU. y otros actores durante los últimos veinte años, lo sea ahora por las potencias regionales con intereses económicos y geopolíticos en la zona como China.

En todo caso, conscientes de que hace falta tiempo y perspectiva para ver cómo evoluciona el gobierno *de facto* y la propia coyuntura internacional, se presentan unas conclusiones que sólo pueden considerarse como provisionales.

II. LA PRESENCIA DE NACIONES UNIDAS EN AFGANISTÁN A TRAVÉS DE UNAMA

II.1. *UNAMA en el marco de las misiones políticas de la ONU en el conflicto afgano*

Afganistán es miembro de la ONU desde 1946, por lo que distintos organismos especializados, agencias y programas de la Organización, como UNICEF, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), el programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA) llevan desempeñando su actividad en el país de manera continuada desde hace décadas²⁰.

Ahora bien, además de este desempeño, la ONU ha tenido en Afganistán una presencia directamente relacionada con la situación de conflicto a través de una serie de misiones políticas. Dichas misiones comparten el objetivo de haber sido por aprobadas por el Consejo de Seguridad para contribuir a la resolución del conflicto, la reconciliación nacional y la reconstrucción del país, pero sin formar parte de una operación de mantenimiento de la paz en sentido estricto.

Así, desde abril de 1988 hasta marzo de 1990, estuvo activa la «Misión de buenos oficios de Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán» (UNGOMAP en

²⁰ Cfr. HEBBERT LARSEN, I., *UNAMA in Afghanistan. Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination*, The Norwegian Institute of International Affairs, 2010, p. 11.

las siglas en inglés), con el mandato de contribuir a la implementación de los Acuerdos de Ginebra, supervisando la retirada de las tropas extranjeras y recibiendo las quejas de las partes sobre posibles incumplimientos²¹. Esta misión fue sucedida por la creación en 1990 de una «Oficina del Secretario General en Afganistán y Pakistán» (OSGAP), destinada a ayudar en la transición hacia el establecimiento de un gobierno interino y llevar a cabo labores de mediación entre las partes del conflicto²².

Posteriormente entre 1993 y 2001, la «Misión especial de las Naciones Unidas para Afganistán» (UNSMA en las siglas en inglés) tuvo como mandato facilitar la estabilización, la reconciliación nacional y la reconstrucción, en tanto que las cuestiones humanitarias y de reconstrucción fueron asumidas por la Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHOA) y posteriormente debido a las dificultades financieras de esta última por el PNUD²³.

El periodo del primer gobierno talibán supuso un cierto estancamiento de la actividad de Naciones Unidas por las dificultades de interactuar con un gobierno que tenía un perfil más de milicia militar que de administración²⁴. No obstante, hay que destacar el nombramiento de Lakhdar Brahimi como Representante Especial del Secretario General para Afganistán en 1997, cuya labor contribuyó a evitar un conflicto armado entre Afganistán e Irán en 1998 y sirvió para establecer el marco «Seis más Dos».

Igualmente, la labor de Brahimi fue trascendental en el diseño de la presencia de Naciones Unidas tras la intervención de 2001 y la adopción del «Acuerdo sobre disposiciones provisionales en Afganistán a la espera del restablecimiento de las instituciones gubernamentales permanentes», conocido como el Acuerdo de Bonn²⁵. En el marco de dicho Acuerdo, después de autorizar el despliegue de la ISAF²⁶, el Consejo de Seguridad procedió al establecimiento de UNAMA, como

²¹ Sobre los problemas de UNGOMAP para llevar a cabo su mandato, *vid.* VAN WIE, R.C. «A Peacekeeping Mission in Afghanistan. Pipedream or Path to Stability?», *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 3, n.º 4, 2020, pp. 182-203 en 187-190.

²² KUMAR, S., PANT, M., «Un Involvement in Afghanistan: Post-Taliban Reconstruction» *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 18, 2014, n.º 3, pp. 116-39 en pp. 121-122.

²³ HARRIS, G., *Recovery from Armed Conflict in Developing Countries: An Economic and Political Analysis*, London, Routledge, 2002, pp. 238-239.

²⁴ *Vid.* TANIN, Z., «Ten years of the United Nations in Afghanistan: closer look at recent history and a glimpse into what lies ahead», *Nação e defesa*, 2011, n.º 11, pp. 55-67 en p. 59.

²⁵ *Ibid.*, pp. 57 y ss.

²⁶ Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *cit.*

una misión política²⁷ e integrada²⁸, dirigida por un Representante Especial del Secretario General (RESG) con plena autoridad «para planificar y ejecutar todas las actividades de las Naciones Unidas en el Afganistán»²⁹.

Además de apoyar la implementación del Acuerdo de Bonn en relación con los derechos humanos, el imperio de la ley y las cuestiones de género, el mandato inicial de UNAMA incluía promover la reconciliación nacional a través de los buenos oficios y la mediación, y la coordinación de todas las actividades de ayuda humanitaria, recuperación y reconstrucción de Naciones Unidas en Afganistán, bajo la autoridad del RESG y en coordinación con las autoridades afganas. Para ello, la misión se dotaba de una estructura con dos componentes, uno de «asuntos políticos» y otro de «socorro, recuperación y reconstrucción»³⁰. No obstante, el mandato inicial de UNAMA se fue extendiendo y modulando por el Consejo de Seguridad en función de lo acordado en las distintas conferencias y reuniones internacionales sobre la situación en Afganistán y la evolución de esta³¹, dando lugar a un mandato cada vez más amplio y complejo³².

²⁷ «Political missions or initiatives generally pertain to those UN institutions and operations issued by mandates that focus on peace and security, but that do not primarily involve military or police forces», DORUSSEN H., BÖHMELT T., CLAYTON G., «Sequencing United Nations peacemaking: Political initiatives and peacekeeping operations», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 39, 2022, n.º 1, pp. 24-48 en p. 25.

²⁸ Aunque no existe un concepto único de misión integrada, ha sido definido como «an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework» (EIDE, E.; KASPERSEN, A.; KENT, R. Y VON HIPPEL, K., *Report on integrated missions. Practical Perspectives and Recommendations*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2005, p. 16. En el caso de la UNAMA, la naturaleza de misión integrada resulta del alcance de la función asignada al Representante Especial del Secretario General, cfr. DRUET, D., *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking*, International Peace Institute, 2021, p. 9.

²⁹ Resolución 1401 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *cit.*

³⁰ El mandato y la estructura de UNAMA se estipulaban en el Informe del Secretario General, «La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales», *Doc. A/56/875-S/2002/278*, de 18 de marzo de 2002, párr. 94-108.

³¹ *Vid.* KHOGYANI BASSINA, F.A., «La problemática de responsabilidad (internacional) de las Organizaciones internacionales en misiones de gestión de crisis militar. Especial referencia al procedimiento reparatorio en el conflicto afgano», Tesis doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2016, pp. 184-187 y las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1662 (2006), 1746 (2007), 1806 (2008), 1868 (2009), 1917 (2010), 1974 (2011), 2041 (2012), 2096 (2013), 2145 (2014), 2210 (2015), 2274 (2016), 2344 (2017), 2405 (2018), 2460 (2019), 2489 (2019).

³² De acuerdo con la Resolución 2543 (2020) de 15 de septiembre, última de las resoluciones adoptadas sobre el mandato de UNAMA antes de los acontecimientos de agosto de 2021, este incluía como

A la vista del mandato y estructura de UNAMA se plantea su conceptualización en el marco de las actividades de mantenimiento de la paz. A este respecto, un primer elemento para tener en cuenta es su dependencia del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz y las similitudes con otras presencias de la ONU en situación de conflicto y post conflicto, como por ejemplo el caso de la UNMIK en Kosovo, en la que el establecimiento de la misión civil de Naciones Unidas se acompañó también de una operación de estabilización a cargo de la OTAN. Sin embargo, UNAMA no ha sido considerada formalmente como una operación de mantenimiento de la paz, sino como una misión integrada debido a la ausencia de una única cadena de mando en relación con ISAF³³. Con todo, en la línea de las propuestas del informe Ramos-Horta³⁴, se ha señalado que UNAMA podría considerarse dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de quinta generación, uno de cuyos elementos característicos sería la externalización del uso de la fuerza³⁵.

prioridades, a) la prestación de buenos oficios para apoyar, a solicitud del Gobierno del Afganistán y en estrecha consulta con él, el proceso de paz con liderazgo y titularidad afganos; b) el apoyo a la organización de futuras elecciones; c) el apoyo a las prioridades de desarrollo y gobernanza de Afganistán; d) el apoyo a la cooperación regional; e) el refuerzo de la capacidad de protección y promoción de los derechos humanos f) el apoyo a la igualdad de género y la capacitación de las mujeres y las niñas, y la protección de los civiles g) el fortalecimiento de capacidad de protección de los niños afectados por el conflicto armado y la prevención del reclutamiento de niños; h) el apoyo a los esfuerzos del Gobierno del Afganistán por cumplir sus compromisos de mejorar la gobernanza y el estado de derecho, incluida la justicia de transición como componente esencial del proceso de paz en curso, la ejecución del presupuesto y la lucha contra la corrupción en todo el país i) la coordinación y facilitación de la entrega de la ayuda humanitaria; j) la promoción de una mayor cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); K) el mantenimiento de una estrecha coordinación y cooperación, cuando proceda, con la misión no bélica Apoyo Decidido acordada entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Gobierno del Afganistán, así como con el Alto Representante Civil de la OTAN.

³³ HEBBERT LARSEN, *op.cit.*, p. 6.

³⁴ Cfr. «Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas», *Doc. A/70/95-S/2015/446*, 17 de junio de 2015, párr. 50, «Las Naciones Unidas deben preparar misiones «a la medida», adaptadas de forma más flexible, y no simplemente con arreglo a un «patrón». Expresiones como «misiones políticas especiales» y «operaciones de mantenimiento de la paz» están arraigadas en las mentalidades y la burocracia de las Naciones Unidas, pero no deben limitar la capacidad de la Organización de atender con mayor flexibilidad las necesidades sobre el terreno. El Grupo cree que el Secretario General y los Estados Miembros deben adoptar la expresión «operaciones de paz de las Naciones Unidas» para denominar la gama completa de misiones e iniciativas de paz y seguridad de las Naciones Unidas (...)».

³⁵ Cfr. SEBODE, A.C., *Peace-Keeping Der 5. Generation? Die Afghanistan mission der Vereinten Nationen und ihre Bedeutung für deren Friedenssicherungspraxis*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2020, pp. 213-216.

Un segundo elemento a tener en cuenta es que, a diferencia de lo sucedido en otras misiones civiles, como la ya citada UNMIK, el mandato inicial de UNAMA no llevaba aparejado responsabilidades ejecutivas para la administración del país, que se dejaron, primero, en manos de la autoridad afgana interina, y después del gobierno afgano³⁶. Tal planteamiento de *light footprint*, que se corresponde con el establecido en el Informe Brahimi, se conservó incluso a pesar de las ampliaciones de las que fue objeto su mandato. De esta manera, UNAMA se ha mantenido hasta 2021 como una misión política de la ONU, dependiente en los aspectos de seguridad fundamentalmente de las fuerzas internacionales y con unas capacidades operativas muy inferiores a la dimensión de sus mandatos.

II.2. *El desempeño de UNAMA: luces y sombras*

Partiendo de estas premisas, una valoración de la actividad de UNAMA pone de manifiesto logros de indudable valor, junto con elementos de sombra que han condicionado su desempeño. Con relación a los primeros, destaca su labor de facilitador en lo que se refiere a la captación de financiación internacional a través de la organización de conferencias internacionales cuatrienales de donantes, así como de la creación de instrumentos para canalizar la ayuda financiera internacional³⁷. En este sentido, Afganistán ha sido durante los últimos veinte años uno de los principales receptores de ayuda oficial al desarrollo³⁸, teniendo en cuenta que más del 75% del presupuesto del Estado ha llegado a proceder de la comunidad internacional³⁹. Igualmente, UNAMA ha tenido un papel esencial en la coordinación de la prestación de la ayuda humanitaria en las situaciones de emergencia por las que ha pasado este país a lo largo de los últimos veinte años⁴⁰.

³⁶ KUMAR, PANT, *op.cit.*, p. 129.

³⁷ *Ibid.*, pp. 132-134.

³⁸ Entre 2001 y 2019, los miembros del CAD entregaron 65.000 millones de dólares de AOD a Afganistán, cfr. MILLS, C., LOFT, P., «Afghanistan: Development, UK aid and the future», UK Parliament (Research Briefing), 3 de septiembre de 2021, p. 10, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9276/>

³⁹ Cfr. WORLD BANK GROUP, *Afghanistan: Public expenditure update*, 2019, p. 6, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf>

⁴⁰ TANIN, *op.cit.*, pp. 61 y ss.

En el marco de su papel normativo, la labor de asesoramiento de UNAMA al gobierno afgano ha hecho posible la adhesión de Afganistán a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y Estado de derecho, así como la adopción de normas nacionales para su trasposición en el Derecho Interno⁴¹.

Otro logro muy significativo de UNAMA ha sido conseguir el reconocimiento del valor añadido de la ONU como agente imparcial y su acceso a todas las partes implicadas en el conflicto de Afganistán. Esta función se ha concretado, por ejemplo, en la mediación en controversias electorales y en conflictos a nivel local⁴². Pero de manera muy especial destaca, pese a las críticas en relación con la justicia transicional⁴³, la labor de UNAMA de supervisión y de presentación de informes en relación con las violaciones de derechos humanos cometidas por las distintas partes del conflicto, cuya coherencia, calidad y objetividad han resultado esenciales para dar credibilidad a su labor de buenos oficios y para la apertura de espacios de diálogo entre las partes⁴⁴.

Finalmente, destaca también su contribución a la diplomacia regional a través del apoyo a la participación de las autoridades afganas en foros, conferencias internacionales y grupos de trabajo en el marco de las diferentes iniciativas destinadas a promover la cooperación, integración y estabilidad de Afganistán en el plano regional⁴⁵.

En la otra cara de la moneda se sitúan los elementos de sombra que han condicionado negativamente la actuación de UNAMA, dificultando el cumpli-

⁴¹ Téngase en cuenta que Afganistán es parte del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional sobre Derechos sociales, económicos y culturales; de la Convención para la prohibición de todas las formas de discriminación racial; de la Convención para la eliminación de la discriminación de la mujer, de las Convenciones de Ginebra y del Estatuto de Corte Penal Internacional.

⁴² Informe del Secretario General, «Informe especial sobre el examen estratégico de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán», *Doc. A/72/312-S/2017/696*, 10 de agosto de 2017, párr. 20.

⁴³ Cfr. JOHNSON, C., LESLIE, J., *Afghanistan the mirage of peace*, Londres, Zed Books, 2008, p. 218.

⁴⁴ Como se aclara «A cargo de la Dependencia de Derechos Humanos, esta actividad de supervisión, presentación de informes y defensa ha estado relacionada con la protección de los civiles en los conflictos armados; la protección de los niños afectados por los conflictos armados; la promoción de la igualdad entre los géneros y la eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia sexual relacionada con los conflictos; y la prevención de la tortura. (Doc. A/72/312-S/2017/696, *cit.*, párr. 48).

⁴⁵ *Vid.* LABORIE IGLESIAS, M., «Compromisos e intereses internacionales para el futuro de Afganistán», *Cuadernos de estrategia*, 2013, n.º 164, pp. 55-102 en pp. 72-84.

miento de su mandato. En primer lugar, hay que hacer referencia a la contradicción existente entre el planteamiento de una misión de presencia mínima y la progresiva ampliación de su mandato, sin que ésta se viese acompañada de medios suficientes⁴⁶. Es cierto que hasta 2011, las capacidades de la misión se ampliaron respecto a las previsiones iniciales, pero después se fueron progresivamente contrayendo, debido tanto a la asunción de mayores responsabilidades por las autoridades afganas, como también al deterioro de las condiciones de seguridad por el avance de la insurgencia talibán, y más recientemente por la situación generada por la pandemia del COVID-19⁴⁷.

Se añade además que, a lo largo de toda su presencia, UNAMA haya tenido que hacer frente junto a problemas de financiación, a dificultades para la contratación de personal afgano cualificado y a los problemas endémicos de reclutamiento de personal internacional propios del sistema de la ONU⁴⁸.

En similar orden de cosas, se sitúan los obstáculos para llevar a cabo la labor de coordinación de la ayuda internacional, debido fundamentalmente a la multiplicidad de donantes e instancias de coordinación coexistentes (Unión Europea, OTAN) y las diferencias en cuanto a las respectivas prioridades⁴⁹. La coordinación de UNAMA, como misión civil, con las operaciones militares de los EE.UU. y la OTAN ha resultado particularmente complicada. En relación con las primeras, la aplicación de técnicas de contrainsurgencia con repercusiones sobre la población civil ha acabado dando lugar a una cierta hostilidad ante la presencia internacional⁵⁰. Por lo que se refiere al ISAF, su implicación en labores de reconstrucción a través de los ERP puso de manifiesto diferencias en cuanto a los objetivos e incluso dio lugar a una cierta relegación de UNAMA de dichas tareas⁵¹. Sin embargo, el fin de la actividad de los ERP y el cierre de

⁴⁶ TANIN, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁷ Sobre el progresivo declive del personal de UNAMA, *vid.*, el gráfico contenido en PFEIFER, C., VAN DER LIJN, J., «Multilateral peace operations in Afghanistan between 2001 and 2021», 16 de septiembre de 2021, <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2021/multilateral-peace-operations-afghanistan-between-2001-and-2021>

⁴⁸ HEBBERT LARSEN, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁹ MARGESSON, R., *United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues*, Congressional Research Service, December 27, 2010, p. 7.

⁵⁰ HEBBERT LARSEN, *op. cit.*, p. 23. En el mismo sentido, WILLIAMSON, J.A., «Utilizar la ayuda humanitaria para «ganar mentes y corazones»: ¿un costo perjudicial?», *International Review of the Red Cross*, 2011, n.º 884, pp. 1-30.

⁵¹ BROWN, F., *Aiding Afghan Local Governance: What Went Wrong?*, Carnegie Endowment For International Peace, Noviembre 2021, https://carnegieendowment.org/files/202111-Brown_Afghanistan1.pdf

las bases militares internacionales tuvo también un efecto negativo por la pérdida de apoyo logístico y de seguridad del personal de UNAMA⁵², teniendo en cuenta que, a la insurgencia talibán y la actividad de grupos criminales ligados al tráfico de drogas, se sumó desde 2015 la aparición de grupos terroristas vinculados al ISIL⁵³. Por su parte, la labor de apoyo y asistencia al gobierno afgano en la definición de las prioridades humanitarias y de reconstrucción, no sólo se vio limitada por la falta de capacidad del Estado, sino que acabo acentuando la creación de una cultura de dependencia⁵⁴.

Por último, pero no menos importante, la presencia de UNAMA no ha servido para evitar la llegada al poder de un nuevo gobierno talibán por la fuerza y al margen del proceso de negociaciones de paz con el gobierno afgano iniciado en Doha en septiembre de 2020. En este sentido, llama la atención que el propio Secretario General hubiese planteado con toda claridad en 2017 la necesidad de proceder a un ajuste en la función de UNAMA y de todo el sistema de Naciones Unidas en Afganistán para pasar de apoyar un programa de consolidación de paz en el marco del Acuerdo de Bonn, a apoyar un proceso de paz que incluyese, en última instancia, negociaciones directas con los talibanes⁵⁵. La lectura de sus informes sobre la situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y seguridad internacionales a partir de esa fecha evidencian el apoyo indiscutible y determinado de UNAMA a tal proceso. Sin embargo, también muestran el pleno conocimiento de la misión acerca del progresivo empeoramiento de la situación humanitaria y de seguridad, de la fragilidad del gobierno afgano, y de la estrategia paralela seguida por los talibanes de mantener las negociaciones de paz a la par que su ofensiva armada⁵⁶. Así, su marginación tanto del Acuerdo entre EE.UU. y los talibanes como en las negociaciones intra afganas, pone de manifiesto la debilidad como actor

⁵² Doc. A/68/789-S/2014/163, *cit.*, párr.14.

⁵³ Informe del Secretario General, «La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales», *Doc. A/70/601-S/2015/942*, 10 de diciembre de 2015, párr. 16.

⁵⁴ BARQUÉS, P., «Veinte años de intervención internacional en Afganistán: contradicciones y lecciones aprendidas», CIDOB-Notes_internacionals, noviembre 2021, https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/262/veinte_anos_de_intervencion_internacional_en_afganistan_contradicciones_y_lecciones_aprendidas

⁵⁵ Doc. A/72/312-S/2017/696, *cit.*, párr. 17.

⁵⁶ Informe del Secretario General, «La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales», *Doc. A/68/789-S/2014/163*, 7 de marzo de 2014, párr.14; *Doc. A/70/601-S/2015/942, cit.*, párr. 16; Informe del Secretario General, «La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales», *Doc. A/72/888-S/2018/539*, 6 de junio de 2018, párr. 19 y *Doc. A/74/753-S/2020/210*, 17 de marzo, 2020, párr. 18.

en tal proceso y su incapacidad para evitar la formación de un nuevo gobierno *de facto* talibán, a pesar del exacto conocimiento de lo que sucedía sobre el terreno.

III. LAS REPERCUSIONES DE LA EXISTENCIA DEL NUEVO GOBIERNO TALIBÁN EN LA ACTIVIDAD DE UNAMA

III.1. *Consecuencias para su actividad sobre el terreno*

La salida de las fuerzas internacionales y la formación de nuevo gobierno talibán ha supuesto para UNAMA el pasar a desarrollar su actividad en un entorno aún más complicado, debido al agravamiento de la crisis humanitaria compleja y endémica existente en Afganistán, derivada de años de conflicto, fenómenos naturales adversos y las propias condiciones del país. Tal como ponen de manifiesto los Informes del Secretario General, paralelamente al deterioro de la situación económica y de seguridad⁵⁷, la crisis humanitaria se había ido progresivamente agudizando a lo largo de los últimos años, colocando cada vez a un mayor número de población afgana en situación de necesidad de asistencia humanitaria⁵⁸.

En este sentido, tal como recoge su Informe de septiembre de 2021, la situación de crisis humanitaria compleja se ha agravado puesto que todos sus elementos se han agudizado⁵⁹. Al aumento de la violencia y de víctimas civiles a lo largo de los últimos años, se añade el del número de desplazados internos, no sólo por razones del conflicto, sino también por el retorno de personas indocumentadas y de refugiados desde Pakistán, y más recientemente desde Irán, en este caso debido a la pandemia del COVID-19. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia una mayor vulnerabilidad de las mujeres y las

⁵⁷ En 2016 la inversión doméstica había caído un 47% y la inversión extranjera directa un 55,68, comparado con lo sucedido en 2015.

⁵⁸ Las cifras son muy reveladoras. En 2016 el número de personas necesitadas de asistencia humanitaria era de 4,5 millones, en 2019 se había extendido a aproximadamente un tercio de la población (13,5 millones). En marzo de 2021 ya alcanzaba a 16,9 millones, que ascendió en el mes de septiembre a 18 millones (la mitad de la población), siendo la previsión para 2022 de 24 millones de afectados.

⁵⁹ Informe del Secretario General, «La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales», *Doc. A/75/1010-S/2021/759*, 2 de septiembre de 2021, párrs. 49-58.

niñas, produciéndose un aumento de la violencia sexual y los matrimonios infantiles, a la vez que problemas graves para el acceso a la atención sanitaria, alimentos básicos y agua potable.

Se añaden los efectos de las inundaciones y una sequía pertinaz que afecta a la tercera parte del país, resultando la situación particularmente difícil para las personas que viven en zonas rurales y dependen de la agricultura de subsistencia, que, en muchos casos, son también desplazados internos. Este hecho ha dado lugar al aumento del número de matrimonios forzados, del trabajo infantil, y de los problemas sanitarios derivados de la falta de acceso a agua potable.

A todas estas circunstancias se han sumado más recientemente los efectos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia del COVID-19, y desde agosto de 2021 una contracción económica masiva, derivada del derrumbe del sistema económico y social por falta de gobierno, la suspensión de la ayuda internacional no humanitaria y el mantenimiento de las sanciones internacionales. Así, la congelación de las fuentes de financiación internacionales que servían para el sostenimiento de la administración y los servicios públicos, como la sanidad y la educación, ha generado un colapso de tales servicios, entre otras razones, por la falta de medios para el pago de los empleados con las correspondientes consecuencias en la vida económica del país. Todo ello ha tenido como efecto un aumento de la explotación y el abuso de mujeres y menores, incluyendo la trata, venta y reclutamiento de menores, así como el matrimonio y trabajo infantil.

Ante esta situación, desde el primer momento Naciones Unidas manifestó su compromiso de permanecer en Afganistán conforme al principio *to stay and deliver*⁶⁰, aunque la toma del poder por los talibanes haya llevado aparejado una adaptación de sus funciones a las nuevas circunstancias. Así, si bien en un principio, la inestabilidad dio lugar a una reducción preventiva de la presencia de la misión por motivos de seguridad y que parte del personal de UNAMA fuese relocalizado en Almaty (Kazakstán) para seguir trabajando de forma remota, la mayoría del personal con funciones humanitarias permaneció sobre el terreno, y una vez reestablecidas las condiciones de seguridad, el resto regresó a sus puestos de destino⁶¹.

⁶⁰ UN NEWS, «UN commits to staying in Afghanistan, with basic services close to collapse», 31 de Agosto de 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1098862>

⁶¹ Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párr. 54.

A la vez, desde los primeros contactos formales entre UNAMA y los representantes del gobierno *de facto* talibán, estos manifestaron su voluntad de que continuase la presencia de la ONU en el país⁶². Así mismo, dieron garantías escritas de que el personal humanitario tendría libertad de movimiento y podría seguir desempeñado su actividad de manera imparcial e independiente⁶³. En este sentido, el mandato del Consejo de Seguridad en su Resolución 2593 de 30 de agosto era muy claro, pidiendo que:

«(...) que se redoblen los esfuerzos para prestar asistencia humanitaria al Afganistán, *exhorta* a todas las partes a que permitan el acceso pleno, seguro y sin trabas de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y sus asociados en la ejecución, así como de todos los agentes humanitarios que se dedican a actividades de socorro humanitario, incluso con respecto a los desplazados internos, para garantizar que la asistencia humanitaria llegue a todas las personas necesitadas (...)»⁶⁴.

Naciones Unidas ha seguido igualmente desarrollado su función esencial de prestar ayuda humanitaria en Afganistán, negociando con los donantes y captando fondos para garantizar asistencia humanitaria esencial a través de la celebración de una Cumbre extraordinaria del G20 sobre Afganistán en octubre de 2021⁶⁵, y la realización de un llamamiento extraordinario de ayuda humanitaria para Afganistán por parte del Secretario General en enero

⁶² UNAMA, «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, New York, 17 November 2021», <https://reliefweb.int/report/afghanistan/srsg-lyons-briefing-uncsc-situation-afghanistan-17-november-2021>

⁶³ Cfr. WINTOUR, P., «Taliban reassure UN over safety of humanitarian workers in Afghanistan», *The Guardian*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/13/un-human-rights-chief-warns-of-escalating-crisis-in-afghanistan>. Fruto de esas gestiones, se obtuvo la apertura de los puestos fronterizos terrestres con los países vecinos y de los aeropuertos, especialmente el de Kabul, para permitir el funcionamiento del Servicio Aéreo humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS).

⁶⁴ En el mismo sentido la Resolución 2596, de 17 de septiembre de 2021, párr. 4 «exhorta a todas las partes afganas e internacionales a que (...) y garanticen la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado en todo el país» y Resolución 2615, de 22 de diciembre de 2021, párr. 3 «*exige* a todas las partes que permitan el acceso humanitario pleno, seguro y sin trabas del personal de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios, independientemente de su género».

⁶⁵ «G20 Extraordinary Leaders' Meeting On Afghanistan, 12 October 2021, Chair's Summary», <https://reliefweb.int/report/afghanistan/g20-extraordinary-leaders-meeting-afghanistan-12-october-2021-chair-s-summary>

de 2022⁶⁶. Poco antes, el Consejo de Seguridad adoptaba la Resolución 2615 (2021) con propósito aclaratorio, estableciendo una exención humanitaria en relación con el régimen de sanciones existentes y conforme a la cual:

«Decide que la asistencia humanitaria y otras actividades de apoyo a las necesidades humanas básicas del Afganistán no constituirán una violación de lo dispuesto en el párrafo 1 a) de la resolución 2255 (2015) y que se permitirá la tramitación y el pago de fondos y otros activos financieros o recursos económicos y la prestación de bienes y servicios que sean necesarios para asegurar la entrega oportuna de esa asistencia o para apoyar esas actividades, *alienta encarecidamente* a los proveedores a que actúen en virtud de tal exención a hacer esfuerzos razonables para minimizar el devengo de beneficios, a raíz de la prestación directa o del desvío, para personas o entidades designadas en la Lista de Sanciones 1988, y *decide además* examinar la aplicación de esta disposición al cabo de un año»⁶⁷.

No obstante, hay que advertir que la Representante Especial del Secretario General ha señalado que la asistencia humanitaria no es suficiente, y que es necesario volver a poner en marcha los marcos existentes para canalizar la ayuda internacional a Afganistán, garantizando que los fondos que lleguen no sean desviados por o hacia los talibanes⁶⁸. En este sentido, UNAMA ha elaborado y presentado un «Marco transicional de acción para Afganistán» (TEF en sus siglas en inglés), como una estrategia que introduce un pilar de necesidades humanas básicas con el triple objetivo de proveer asistencia de superviven-

⁶⁶ NACIONES UNIDAS, «Afganistán: Si no hay apoyo internacional, la desesperación y el extremismo crecerán, advierte Guterres», 13 de enero de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/01/1502542>

⁶⁷ Resolución 2615 (2021), *cit.*, párr. 1. En el Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párr. 41 se señala que el mismo día en que se adoptó dicha Resolución, «(...) the Office of Foreign Assets Control of the United States Department of the Treasury issued three general licences to facilitate the continued flow of humanitarian assistance and other support for Afghanistan, in addition to the two general licences issued on 24 September. In the text of the «frequently asked questions» issued with the licences, it is indicated that the licences are issued in support of resolution 2615 (2021), specifically to facilitate the implementation of the transitional engagement framework of the United Nations for Afghanistan. In the framework, priorities are defined for addressing basic human needs, including humanitarian assistance, essential services, and social investments and community-level systems.

⁶⁸ UNAMA, «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, New York, 26 Jan 2022», <https://reliefweb.int/report/afghanistan/briefing-united-nations-security-council-secretary-general-s-special-12>

cia, mantener los servicios esenciales, y preservar las inversiones sociales, así como los sistemas comunitarios en el respeto a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia propios del sistema de Naciones Unidas⁶⁹.

En segundo lugar, UNAMA ha adaptado su papel de buenos oficios y mediación, para servir de puente con el gobierno *de facto* de los talibanes, manteniendo contactos regulares con sus representantes⁷⁰. A este respecto, el diálogo con los talibanes ha abordado una serie de cuestiones claves, identificadas por el Consejo de Seguridad en sus Resoluciones. Una señala la importancia de mantener un gobierno inclusivo y representativo, que incluya la participación plena de mujeres⁷¹. Otra se refiere a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente de las mujeres, los menores, las minorías y las personas vulnerables⁷². La tercera es la relativa a que Afganistán no preste apoyo al terrorismo internacional, ni a sus fuentes de financiación a través del tráfico ilícito de personas, drogas y armas⁷³. Por el momento, aunque las autoridades talibanes se han comprometido a actuar en los tres ámbitos, no se han constatado avances relevantes en ninguno de ellos⁷⁴.

Esta función de puente con el gobierno *de facto* no ha impedido que UNAMA haya seguido ejerciendo su labor de supervisión y documentación de las violaciones de derechos humanos producidas, aunque interrumpiese su publicación por motivos de seguridad, sin perjuicio de las medidas adoptadas por otras instancias de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Hum-

⁶⁹ UNAMA, «United Nations Transitional Engagement Framework (Tef) For Afghanistan», 26 de enero de 2022, <https://afghanistan.un.org/en/169578-united-nations-transitional-engagement-framework-tef-afghanistan>

⁷⁰ Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párr. 3.

⁷¹ Resolución 2593 (2021), *cit.*, párr. 4, Resolución 2596 (2021), *cit.*, tercer considerando.

⁷² *Ibid.* y Resolución 2615 (2021), *cit.*, párr. 3.

⁷³ Resolución 2593 (2021), *cit.*, párr. 2; Resolución 2596 (2021), *cit.*, sexto considerando; Resolución 2615 (2021), *cit.*, considerandos quinto y sexto.

⁷⁴ Por lo que se refiere a un gobierno inclusivo, la composición del gobierno *de facto* sigue siendo masculina y mayoritariamente de etnia pastún, aunque parece haber signos de una mayor consulta a agentes políticos y sociales. En relación con la situación de las mujeres y niñas, los representantes de los talibanes han pedido más tiempo para su protección, en todo caso, conforme a la ley islámica, incluida la educación de las niñas. Por lo que respecta a la acción contra el ISIS-K, éste sigue estando cada vez más presente en todas las provincias y aunque se hayan reducido los ataques a gran escala, se mantienen los ataques, especialmente contra minorías religiosas (cfr. «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, 26 Jan 2022», *cit.*)

nos⁷⁵. A este respecto, desde la llegada al poder de los talibanes, y a pesar del anuncio de una amnistía general, se ha constatado la existencia de detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales de funcionarios del gobierno anterior, miembros de las FSA, colaboradores de las fuerzas militares internacionales y mujeres activistas de la defensa de los derechos humanos⁷⁶. Pese a que también en este aspecto se han dado garantías de actuación, resultan particularmente preocupantes las palabras de la Representante Especial del Secretario General al advertir que sobre el terreno hay pruebas convincentes de la aparición de un entorno de intimidación y del deterioro del respeto de los derechos humanos⁷⁷.

III.2. *La cuestión de la representación del gobierno de facto talibán ante Naciones Unidas*

Otra de las cuestiones que ha planteado la formación de un gobierno *de facto* es la relativa a la representación de Afganistán ante Naciones Unidas. Este problema se suscitó de manera casi inmediata a la formación del gobierno provisional talibán a propósito de la participación en el septuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General en la que se presentaron dos comunicaciones de credenciales: una la del Representante Permanente de Afganistán ante Naciones Unidas, nombrado por el gobierno depuesto y que ya estaba previamente acreditado, y una segunda, firmada por el ministro de Relaciones Exteriores del gobierno *de facto* talibán, que designaba a un nuevo Representante Permanente de Afganistán ante Naciones Unidas⁷⁸.

La situación así planteada remitía a la que se habían producido con ocasión del primer gobierno talibán entre 1996 y 2001, en la que, en aplicación

⁷⁵ «Resolución del Consejo de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2021, sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán, *Doc. A/HRC/48/L.24/Rev.1*, por la que se nombra un Relator Especial para supervisar la situación de los derechos humanos en Afganistán».

⁷⁶ *Doc. A/76/667-S/2022/64, cit.*, párr. 3

⁷⁷ «This suggests that the consolidation of government authority may be leading toward control of the population by fear, rather than by understanding and responding to its needs. Afghans now live with different – but no less real – fears than those they faced during decades of war» (Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, 26 Jan 2022, *cit.*).

⁷⁸ NICHOLS, M., «Taliban names Afghan U.N. envoy, asks to speak to world leaders», 21 de septiembre 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-taliban-names-afghan-un-envoy-asks-speak-world-leaders-2021-09-21/>

del artículo 29 del Reglamento de procedimiento de la Asamblea General que favorece mantener provisionalmente el *status quo* en relación a representantes que ya contasen con una acreditación previa⁷⁹, la Comisión de verificación de poderes decidió posponer la decisión sobre las credenciales⁸⁰. Esta es la misma solución a la que ha llegado la Comisión de verificación en relación con la situación planteada por el gobierno talibán *de facto*, aunque con algún matiz significativo. A diferencia de las manifestaciones de algunos miembros de la Comisión en 1996 a que los representantes de Afganistán ya acreditados (y por tanto del gobierno predecesor de la Alianza del Norte) siguiesen participando plenamente en los trabajos de la Asamblea General hasta nueva decisión, en este caso, tales manifestaciones no se consignan y el informe de la Comisión se limita a recoger que la Presidencia propuso que la Comisión aplazara su decisión sobre las credenciales de los representantes de Afganistán⁸¹.

Este matiz es revelador, ya que la cuestión de la acreditación de los representantes de los Estados ante los distintos órganos de la ONU es, en principio, una mera cuestión procedimental limitada a comprobar que se cumplen los requisitos técnicos requeridos. Sin embargo, cuando dos gobiernos se atribuyen la representación de un mismo Estado, como es el caso de gobiernos que hayan llegado al poder contraviniendo el orden constitucional establecido y tanto el gobierno depuesto como el nuevo gobierno pretendan tener la repre-

⁷⁹ JOHNSON, L.D., «Expert Backgrounder: How Can the Taliban Be Prevented from Representing Afghanistan in the United Nations?», 18 de agosto de 2021, <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>

⁸⁰ «Primer informe de la Comisión de Verificación de Poderes. Credenciales de los representantes en el quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General», *Doc. A/51/548*, 23 de octubre de 1996, párr. 14.

⁸¹ «Informe de la Comisión de Verificación de Poderes. Credenciales de representación en el septuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General», *Doc. A/76/550*, 1 de diciembre de 2021, párr. 9. Según la información disponible, si bien como consecuencia de la decisión de la Comisión de verificación de poderes, los miembros de la misión permanente de Afganistán ante Naciones Unidas continuaron ejerciendo sus funciones y el embajador del gobierno anterior fue invitado a mantener su puesto, la situación actual resulta confusa puesto que, aunque éste renunció a intervenir finalmente ante la Asamblea General, lo hizo en noviembre ante el Consejo de Seguridad, dimitiendo posteriormente en diciembre. En la página web de la misión, en la que no se hace ninguna referencia al gobierno *de facto*, figura ocupando el puesto de jefe de la misión un diplomático con rango de embajador que ejerce de Representante Permanente Adjunto (Encargado de Negocios) cfr. <https://afghanistan-un.org/whos-who/afghanistan-mission-team/> y que ha seguido interviniendo ante el Consejo de Seguridad, *vid. Doc. SC/14815*, de 2 de marzo de 2022.

sentación del Estado ante Naciones Unidas, la cuestión, como se ha dicho, se convierte en sustantiva⁸². El problema se suscita por la falta de unos criterios objetivos y una práctica uniforme de Naciones Unidas, puesto que la solución se remite a la consideración de la cuestión «teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta y las circunstancias de cada caso»⁸³.

En el supuesto del gobierno *de facto* talibán resulta obvio que más allá de la cuestión de la representación, lo que se plantea es su reconocimiento. De hecho, varios de sus miembros han manifestado que debería ser reconocido, señalando que cumple todas las condiciones requeridas por el Derecho Internacional para el reconocimiento de gobiernos en lo que se refiere al criterio de la efectividad y del apoyo de los gobernados⁸⁴; un reconocimiento que le permitiría, entre otros, el acceso a los fondos del Estado que se encuentran congelados en instituciones internacionales y bancos extranjeros⁸⁵. Si bien la aceptación del representante de dicho gobierno como representante de Afganistán ante la Asamblea General no podría considerarse en sí mismo como un acto de reconocimiento de gobierno, ni resultaría vinculante para los Estados miembros de la Organización⁸⁶, sería un apoyo muy relevante para obtener tal reconocimiento.

En esta tesitura se sitúa la decisión de la Comisión de verificación de poderes de posponer la adopción de una decisión. Este aplazamiento podría ser a corto plazo o, por el contrario, prolongarse en el tiempo. Esta situación dejaría a Afganistán sin representación, o con una representación muy mermada en sus capacidades, lo que se traduciría en dejar al margen del sistema de Naciones Unidas al gobierno *de facto* talibán y por ende dificultar su reconocimiento internacional⁸⁷.

⁸² JOHNSON, «Expert Backgrounder...», *cit.*

⁸³ Resolución A/RES/396(V) de 14 de diciembre de 1950, «Reconocimiento por las Naciones Unidas de la representación de un Estado miembro», párr. 1.

⁸⁴ REUTERS, «Afghan acting PM calls for official recognition of Taliban administration», 19 de enero de 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/afghan-acting-pm-akhund-calls-official-recognition-taliban-administration-2022-01-19/>; y REUTERS, «Afghan Taliban's Quest for International Recognition Stuck in Neutral», 15 de febrero de 2022, <https://www.voanews.com/a/afghan-taliban-s-quest-for-international-recognition-stuck-in-neutral-/6443108.html>

⁸⁵ Cfr. BATEMAN, K., MIR, A., OLSON, R., WATKINS, A., «Taliban Seek Recognition, But Offer Few Concessions to International Concerns», 28 de septiembre de 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/09/taliban-seek-recognition-offer-few-concessions-international-concerns>

⁸⁶ JOHNSON, «Expert Backgrounder...», *cit.*

⁸⁷ Téngase en cuenta que sólo Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y Pakistán habían reconocido al primer gobierno talibán entre 1996 y 2001.

A este respecto hay que tener en cuenta que el Consejo de Seguridad antes de la creación del nuevo gobierno *de facto* se había pronunciado en contra de la restauración del Emirato Islámico del Afganistán⁸⁸, denominación con el que ha sido renombrada la existente República Islámica de Afganistán, a pesar de la recomendación de Estados Unidos, Rusia, China y Pakistán de no recuperarla⁸⁹.

Pero, por otra parte, como ya hemos dicho, el Consejo de Seguridad ha identificado una serie de cuestiones claves, sobre las que se centra el dialogo político entre UNAMA y el gobierno *de facto* talibán, y que a la vez pueden ser consideradas como condiciones para el posible reconocimiento de dicho gobierno. Dichas condiciones se refieren a la importancia de mantener un gobierno inclusivo y representativo, que incluya la participación plena de mujeres; que se garantice la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente de las mujeres, los menores y las minorías; y que Afganistán no preste apoyo al terrorismo internacional, ni a sus fuentes de financiación a través del tráfico ilícito de personas, drogas y armas.

A la vista de estas circunstancias, la cuestión de admitir o no al gobierno *de facto* talibán como representante de Afganistán en Naciones Unidas plantea posiciones encontradas que pueden incidir en la actividad de UNAMA en la medida en que su grado de cumplimiento por el gobierno *de facto* se utilicen como indicadores para evaluar el éxito de la misión. Es más, en un contexto de un Consejo de Seguridad con sus miembros permanentes profundamente divididos en cuanto a la prioridad de tales condiciones, pudiera incluso repercutir en el contenido y alcance del mandato de UNAMA.

De esta manera, en línea con la opinión de que deberían existir unas directrices en caso de reclamaciones concurrentes de representación que incluyesen el criterio de la protección de los derechos humanos y de un gobierno democrático⁹⁰, se señala que la no concesión de credenciales al gobierno *de facto* talibán es uno de los instrumentos de los que se dispone para poder ejercer

⁸⁸ Resolución 2513 (2020), de 10 de marzo de 2020, duodécimo considerando.

⁸⁹ GOVERNMENTS OF THE UNITED STATES OF AMERICA, THE RUSSIAN FEDERATION, THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, AND THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN, «Joint Statement of extended «Troika» on peaceful settlement in Afghanistan», Doha, 30 de abril de 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-extended-troika-on-peaceful-settlement-in-afghanistan/>

⁹⁰ RATLIFF, S., «UN Representation Disputes: A Case Study of Cambodia and a New Accreditation Proposal for the Twenty-First Century», *California Law Review*, vol. 87, n.º 5, 1999, pp. 1207-1264.

presión sobre dicho gobierno y que se alinee con las condiciones establecidas por el Consejo de Seguridad⁹¹. Se suman los problemas prácticos que pudieran derivarse de la concesión de credenciales a representantes de dicho gobierno que tuviesen que viajar a la sede de Naciones Unidas en Nueva York, teniendo en cuenta que varios de sus miembros forman parte de la lista establecida por el régimen de sanciones internacionales existente contra los talibanes⁹².

Sin embargo, por otra parte, como la propia responsable de UNAMA ha puesto de manifiesto, no sería conveniente ni beneficioso un aislamiento internacional del gobierno *de facto*, similar al que tuvo el primer gobierno talibán⁹³. En esta línea, se apunta que el permitir que representantes de dicho gobierno participasen en la actividad de los órganos de la ONU e incorporarlos así a un marco de cooperación multilateral, facilitaría su ajuste al cumplimiento de sus obligaciones internacionales, incluidas las relativas a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. Se considera además que tal inclusión estaría en consonancia con la universalidad de la Organización con la que, en cambio, no resultaría adecuado mantener una situación de no representación *de facto* de Afganistán⁹⁴.

IV. LAS INCERTIDUMBRES EN TORNO AL FUTURO DE UNAMA

El cambio radical de circunstancias en Afganistán que supusieron los acontecimientos del agosto de 2021 y la consiguiente creación de un gobierno *de facto* talibán no sólo no han impedido que UNAMA haya seguido desempe-

⁹¹ SHAH, M.Q., MOBASHER, M.B., «Should the Taliban Be Given Afghanistan's UN Seat?», 2 de noviembre de 2021, <https://thediplomat.com/2021/11/should-the-taliban-be-given-afghanistans-un-seat/>

⁹² STAFFER, A.O., «The United Nations and the Taliban», 13 de octubre de 2021, <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/the-united-nations-and-the-taliban>

⁹³ En sus palabras textuales, «The best way to promote stability and future international support is for the Taliban to avoid the isolation that characterized their previous experience in power», «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, 17 November 2021», *cit.* Igualmente, «Let make clear, that we do not believe that we can truly assist the Afghan people without working with the de facto authorities. This must be difficult for some to accept, but it is essential.» («Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons New York, 2 March 2022», https://unama.unmissions.org/sites/default/files/2_march_2022_srsrg_briefing_security_council_english.pdf

⁹⁴ ZOLYNIK, A., «UN Representation in an Era of Revitalized Multilateralism», 6 de octubre de 2021, <https://www.cfr.org/blog/un-representation-era-revitalized-multilateralism>

ñando sus funciones, sino que han contribuido a poner de manifiesto el valor de la presencia de la misión de la ONU, convertida en los «ojos y oídos» de la Comunidad internacional sobre el terreno. Por esta razón, el Consejo de Seguridad, consciente de «la importancia fundamental de mantener la presencia de la UNAMA y de otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en todo el Afganistán», decidía en septiembre la prórroga del mandato de UNAMA durante seis meses y que el Secretario General presentase antes del fin de enero de 2022 un informe sobre las recomendaciones estratégicas y operacionales relativas a su mandato⁹⁵.

A este respecto, la propuesta del Secretario General mantiene una misión casi idéntica a la existente, aunque adaptada a las nuevas circunstancias, que se corresponde con los ajustes en el ejercicio de sus funciones que UNAMA ha llevado a cabo durante este periodo⁹⁶. Partiendo del mismo concepto de misión integrada bajo la dirección de un Representante Especial del Secretario General y con dimensiones similares a la existente, se mantiene una estructura de dos pilares: i) político y gobernanza y ii) humanitario y de desarrollo.

Por lo que se refiere al mandato, este viene determinado por tres objetivos estratégicos:

- «a) Trabajar con todos los actores para promover una gobernanza y una sociedad afganas eficaces, responsables e inclusivas, al tiempo que se avanza en la reconciliación;
- b) Ayudar a fortalecer el respeto y la protección de los derechos y las libertades fundamentales de todos los hombres y de todas las mujeres del Afganistán;
- c) Apoyar la prestación de servicios esenciales a la población afgana y contribuir a la creación de condiciones económicas y sociales que puedan conducir a la autosuficiencia y la estabilidad.»

que se orientan hacia las siguientes prioridades:

- «a) Prestar servicios de promoción e interponer buenos oficios políticos centrados en la gobernanza receptiva y participativa y en la inclusividad, así como en el fomento de la confianza;
- b) Seguir coordinando y facilitando el suministro de asistencia humanitaria esencial;

⁹⁵ Resolución 2596 (2021), *cit.*, párrs. 3, 4 y 5.

⁹⁶ Propuesta contenida en el Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párrs. 68-75.

c) Coordinar la labor de donantes y organizaciones internacionales en relación con las necesidades humanas básicas, en particular mediante el intercambio de información, y apoyar los esfuerzos para aumentar la responsabilidad, la transparencia y el uso eficaz de la ayuda;

d) Facilitar el inicio de un diálogo político sostenido y estructurado entre las autoridades de facto, otras partes interesadas afganas, la región y la comunidad internacional en su conjunto;

e) Promover, apoyar y asesorar la aplicación de las disposiciones de los instrumentos sobre derechos humanos y libertades fundamentales en los que el Afganistán sea Estado parte y en virtud de las cuales haya contraído obligaciones, así como sobre el seguimiento y la denuncia de los abusos y violaciones de los derechos humanos; y abogar por la prestación de servicios públicos esenciales y la igualdad de acceso a los mismos, así como a las garantías procesales y a la justicia.

f) Realizar actividades relativas a las minas para hacer frente a la amenaza de contaminación por artefactos explosivos para la población civil».

Como se pone de manifiesto, tanto los objetivos estratégicos como las prioridades del mandato de UNAMA se corresponden con las funciones que ésta ya ha estado llevando a cabo. Así, en relación con el primero de los objetivos, se trata de que UNAMA siga sirviendo como puente con el gobierno *de facto*, manteniendo cauces de interlocución con el régimen talibán que puedan facilitar el cumplimiento de los criterios establecidos por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones.

Aunque en virtud de la presencia de la ONU durante todo el conflicto y la de UNAMA en los últimos veinte años ya existía una experiencia previa de relaciones con los talibanes y varios de sus miembros –que habían desempeñado el papel de enlaces con Organizaciones Internacionales y gobiernos extranjeros– ahora forman parte del gobierno *de facto*, se suscitan dudas fundadas de hasta donde pueda llegar el diálogo y trabajo conjunto. En este sentido, se subrayan las dificultades intrínsecas a la brecha existente entre los «ideales occidentales» de la misión y la agenda talibán de establecer su versión de un gobierno islámico⁹⁷.

Estas mismas dudas se extienden también al objetivo de apoyar y supervisar la protección de los derechos humanos de la población afgana, incluidas las mujeres y las minorías, una función a cargo del Servicio de Derechos

⁹⁷ Vid. PRADHAN, A., SMITH, G., «Toward a New Mandate for the UN Mission in Afghanistan», 28 de enero de 2022, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/toward-new-mandate-un-mission-afghanistan>

Humanos, dependiente de la Oficina del Representante Especial. Si bien es cierto que UNAMA ha continuado vigilando el cumplimiento de tales derechos y dando cuenta de las violaciones cometidas (aunque la toma del poder por los talibanes llevo aparejado una suspensión de la publicación de los informes en materia de derechos humanos), no resulta claro cuál vaya a ser la postura del gobierno *de facto* a este respecto⁹⁸.

Por lo que se refiere al tercer objetivo de apoyar la prestación de servicios esenciales y contribuir a la creación de condiciones económicas y sociales que puedan conducir a la autosuficiencia y la estabilidad de Afganistán, a la vista de la gravedad de la crisis humanitaria, las prioridades en estos momentos son la coordinación y la facilitación de la asistencia humanitaria esencial, así como la coordinación con los donantes y las organizaciones implicadas. Como se apunta, uno de los aspectos más importantes del cumplimiento por UNAMA de este objetivo es que no se repitan los problemas de corrupción del pasado, ni que la ayuda sea desviada para o por el gobierno *de facto*⁹⁹. Por esta razón, cobra gran trascendencia la labor que pueda desempeñar la «Dependencia de Gestión de Riesgos», encargada precisamente de supervisar «la asistencia coordinada por las Naciones Unidas al Afganistán a fin de minimizar el riesgo de desvío de la ayuda y los beneficios incidentales para las personas y entidades objeto de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas»¹⁰⁰.

Se advierte igualmente de la necesidad de evitar un modelo de asistencia humanitaria que acabe conduciendo a una situación de dependencia alimentaria. De ahí, la importancia de mantener servicios esenciales como la educación y la sanidad, de aprovechar los logros económicos y sociales de los últimos veinte años, y de desarrollar una hoja de ruta en materia de desarrollo que pueda efectivamente conducir a la autosuficiencia¹⁰¹. Este parece ser por lo demás un objetivo compartido por el gobierno *de facto* que ha comenzado a recaudar recursos internos, a promover el sector privado y a intentar captar inversión extranjera¹⁰².

En suma, a pesar de las discrepancias que puedan existir entre los miembros del Consejo de Seguridad acerca del alcance del mandato de UNAMA,

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párr. 73, c).

¹⁰¹ Cfr. BARAKAT, S., «What can the UN do for Afghanistan now?», 10 de noviembre de 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/10/what-can-the-un-do-for-afghanistan-now>

¹⁰² «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, 26 Jan 2022», *cit.*

el mantenimiento de UNAMA conviene tanto al gobierno *de facto* talibán, a la Comunidad Internacional, y a los Estados de la región.

Para el primero, la actividad de UNAMA es imprescindible en la situación de crisis humanitaria, además de resultarle útil para guiarlo en las actuaciones que le sirvan para ir ganando apoyo en las cuestiones de dimensión internacional que son de su interés: obtener el reconocimiento del gobierno, lograr representación en Naciones Unidas y el levantamiento del régimen de sanciones que afecta a varios miembros del gobierno *de facto*. Sin embargo, tales intereses hacen que el papel de UNAMA resulte muy delicado, puesto que para algunos miembros del Consejo de Seguridad, la presencia y la labor de UNAMA no debería servir para dar ningún tipo de legitimación al gobierno *de facto*¹⁰³.

Para la Comunidad Internacional, UNAMA es necesaria puesto que constituye el instrumento con el que prestar apoyo al pueblo afgano, principio rector establecido por el Secretario General para la misión de Naciones Unidas en Afganistán¹⁰⁴, y resulta imprescindible dadas las dimensiones de la situación de crisis humanitaria. A la vez, la labor de la misión constituye una de las pocas vías disponibles para guiar al gobierno *de facto* en el cumplimiento de las condiciones señaladas por el Consejo de Seguridad, así como de evitar que se pierdan los avances sociales y económicos alcanzados.

Por lo que se refiere a los países de la región, destaca la función que UNAMA desempeña en la promoción del diálogo regional. Dejando aparte las cuestiones de geopolítica, todos los Estados implicados comparten el interés por evitar los problemas de seguridad y la inestabilidad a nivel regional que pueden derivarse de la actividad de grupos terroristas con base en Afganistán y de las redes de tráfico ilícitos ligadas a su financiación¹⁰⁵. Por esta razón, Estados como China, Rusia, Pakistán, Irán y Qatar que mantienen contactos regulares con el gobierno *de facto* talibán, le han ofrecido ayuda y apoyo técnico. Incluso se han mostrado abiertos a reconocerlo, aunque por el momento no lo han hecho formalmente¹⁰⁶, si bien los actos de alguno de ellos podrían llegar a entenderse como un reconocimiento tácito¹⁰⁷.

¹⁰³ PRADHAN, SMITH, *cit.*

¹⁰⁴ Doc. A/76/667-S/2022/64, *cit.*, párr. 67.

¹⁰⁵ «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, New York, 17 November 2021», *cit.*

¹⁰⁶ Cfr. SAUL, B., «Recognition» and the Taliban's International Legal Status», 15 de diciembre de 2021, <https://icct.nl/publication/recognition-talibans-international-legal-status/>

¹⁰⁷ Tanto Rusia como China han mantenido sus embajadas abiertas en Afganistán. Si bien Rusia ha señalado expresamente que por el momento el reconocimiento del gobierno *de facto* talibán no

Centrándonos en la posición de las potencias regionales, para Rusia, además de la preocupación en relación con el tráfico de drogas, se le plantean los riesgos de una expansión del radicalismo islámico y de la extensión de la actividad de grupos terroristas con base en Afganistán al talón de Aquiles ruso que representan Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán¹⁰⁸. En el caso de China, el interés por la estabilidad de Afganistán es doble. A las cuestiones de seguridad vinculadas al riesgo que representa el Movimiento Islámico del Este de Turquestán (MIT), como grupo armado formado por combatientes uigures que actúan en la frontera de la región china de Xinjiang, se suman los intereses económicos en la explotación de los yacimientos minerales y los recursos agrícolas de Afganistán, además de la importancia estratégica del país como paso del corredor de conectividad comercial que representa el Cinturón y Ruta de la seda¹⁰⁹.

Por lo que se refiere a Irán, además de la cuestión de los refugiados afganos y el tráfico de drogas sobre su territorio, sus preocupaciones se centran en la prevención de la actividad del ISIS-K y la protección de las minorías chiitas afganas, como la hazara¹¹⁰.

Resulta también interesante referirse a la India en el marco de su situación de rivalidad y enfrentamiento con Paquistán, el tradicional aliado de los talibanes. En este sentido, aunque su posición en principio es más complicada debido al apoyo económico y militar al anterior gobierno de Afganistán, y su participación en la «guerra contra el terrorismo», también tiene interés en la estabilidad de la región y en no quedarse fuera del juego regional, por lo que ha ofrecido ayuda humanitaria al gobierno *de facto*¹¹¹.

es una prioridad (cfr. NICHOLS, M., PSALEDAKIS, D., «Russia's Lavrov says Taliban recognition not on the table», 25 de septiembre, <https://www.reuters.com/world/europe/russias-lavrov-says-taliban-recognition-not-table-2021-09-25/>), hay que tener en cuenta que China ha aceptado las credenciales del nuevo embajador nombrado por los talibanes (KASHGARIAN, A., «With US Away, China Gets Friendly with Afghanistan's Taliban», 1 de febrero de 2022, <https://www.voanews.com/a/with-us-away-china-gets-friendly-with-afghanistan-s-taliban/6422284.html>).

¹⁰⁸ HAPCHYN, S. «Russia's approach to counterterrorism: Need for a more comprehensive framework towards Central Asia», *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, 2021, n.º 3, pp. 22-34.

¹⁰⁹ Vid. HIDALGO GARCÍA, M., «Afganistán y Myanmar: similitudes de dos vecinos estratégicos de China», *Boletín IEEE*, n.º 23, 2021, pp. 78-95 en 88 y ss.

¹¹⁰ Ver RUIZ ARÉVALO, J.M., «La estrategia de Irán ante el proceso de paz de Afganistán. Factores condicionantes, seguridad y liderazgo regional», *REEL*, n.º 41, 2021; y SIDDIQUI, S., «Will Iran recognize Taliban government in Afghanistan?», 19 de enero de 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/01/will-iran-recognize-taliban-government-afghanistan>.

¹¹¹ Cfr. AKHTAR, N., «India's regional strategic outlook and influence via Afghanistan», *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, n.º 49, 2019, pp. 173-190 y SOOD, N., «Redefining India's role in Afghanistan», 23 de noviembre de 2021, <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/redefining-indias-role-in-afghanistan/>

Por tanto, aunque para Rusia, y sobre todo para China, la existencia de un gobierno *de facto* talibán representa una oportunidad para ocupar el espacio de influencia dejado por los EE.UU., la presencia de UNAMA no interfiere con sus intereses, antes bien, por el momento les resulta útil. No obstante, en la medida en que dichos intereses se encuentran únicamente ligados a la seguridad y la estabilidad regional, y a la vista de sus respectivos regímenes políticos, los elementos del mandato de UNAMA en relación con la gobernanza y el respeto de los derechos humanos les resultan de una importancia muy dudosa, sino inexistente¹¹².

Se explica así el papel de valedores del gobierno *de facto* talibán que han venido desempeñando, tal como pone de manifiesto muy significativamente que abogasen por una redacción de la Resolución 2615 (2021), como la adoptada finalmente, que no establece condiciones ni plazo para la aplicación de la exención humanitaria al régimen de sanciones¹¹³, en contra de la opinión

¹¹² Reunión del Consejo de Seguridad «La situación en el Afganistán», *Doc. S/PV.8984*, 2 de marzo de 2022. Intervención del representante de China: «China es partidaria de que las Naciones Unidas sigan desempeñando un papel importante en la ayuda a la reconstrucción pacífica del Afganistán. (...) China considera que el próximo mandato de la UNAMA debe ser realista, viable y acorde con la situación actual y las necesidades reales. Debe centrarse en las prioridades clave, gestionar adecuadamente el alcance y no intentar abarcarlo todo. La máxima prioridad es presionar a la comunidad internacional para que aumente la asistencia al Afganistán, respalde los esfuerzos del país por mejorar la vida de la población, mantenga la estabilidad, restablezca el desarrollo socioeconómico y se integre mejor en la comunidad internacional»; Intervención de la representante de la Federación Rusa: «Coincidimos con la opinión de que la misión política especial en el Afganistán tiene un papel importante como coordinadora de la asistencia humanitaria internacional destinada a ese país. (...) No compartimos la idea de que sea necesario reforzar el componente de derechos humanos de la misión o vincular la situación de los derechos humanos a la ayuda humanitaria y la asistencia para la recuperación. (...) El éxito de la misión política especial dependerá de la existencia de un mandato realista, claro y factible, en el que se tengan en cuenta todas las especificidades y los matices regionales, en lugar de ideas abstractas. Un factor importante a ese respecto fue y sigue siendo el consentimiento de las nuevas autoridades ante el nuevo formato de la misión y las nuevas modalidades de su labor».

¹¹³ «During the consultation of this resolution, some member states proposed to create time limits, a list of aid providers and an onerous reporting mechanism, setting artificial restrictions and conditions for humanitarian aid to Afghanistan that deviate from the purpose. China has been constructively engaged in the consultations and put forward specific amendments. Eventually, the resolution reflected the views of China and clarified the key issues. It was unanimously adopted at the Security Council, thus providing a clear legal basis for continued humanitarian aid to Afghanistan» (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, «Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on December 23, 2021», https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202112/t20211223_10474892.html).

de otros miembros del Consejo de Seguridad, como Francia y la India¹¹⁴. Son precisamente estas diferencias, unidas a las gravísimas violaciones del orden internacional vigente cometidas por Rusia mediante el ataque armado contra la integridad territorial de Ucrania en febrero de 2022, que puedan condicionar el alcance del mandato de UNAMA a corto y medio plazo¹¹⁵.

V. CONCLUSIONES

La ONU ha estado presente en el conflicto afgano a través de distintas misiones, entre las que destaca UNAMA, creada por el Consejo de Seguridad en el marco del Acuerdo de Bonn para coordinar la ayuda internacional a este país y apoyar a las autoridades afganas en la reconstrucción política, económica y social del país, y en la búsqueda de una paz duradera.

A lo largo de los últimos veinte años, UNAMA ha debido de hacer frente a obstáculos que han interferido en el ejercicio de su mandato. Destaca su coexistencia con operaciones militares con mando independiente, como la fuerza de estabilización de la OTAN y las operaciones de contrainsurgencia de los EE.UU., a la vez que las dificultades derivadas de las circunstancias políticas, económicas y de seguridad en Afganistán por la persistencia del conflicto. Tales problemas han tenido como consecuencia que la importancia de las funciones que ha desempeñado haya quedado oscurecida por el protagonismo de otros actores, y a su relegación en aspectos cruciales como el proceso de paz y de reconstrucción.

Sin embargo, tales circunstancias no han impedido que UNAMA haya sido capaz de obtener el reconocimiento del valor añadido de la ONU como agente imparcial y tener acceso a todas las partes implicadas en el conflicto de Afganistán a través de su labor de mediador y buenos oficios, y de supervisión y

¹¹⁴ Cfr. SECURITY COUNCIL REPORT, «Afghanistan: Vote on 1988 Sanctions Resolution», 21 de diciembre de 2021, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/12/afghanistan-vote-on-1988-sanctions-exemption-resolution.php>

¹¹⁵ A través de la Resolución 2626 (2022), de 17 de marzo de 2022, el Consejo de Seguridad por 14 votos a favor decidió extender el mandato de UNAMA un año. El nuevo mandato, que sigue en términos generales la propuesta del SG, mantiene claramente la prioridad de supervisión de los derechos humanos e intensifica la integración de la perspectiva de género en su implementación, así como la dimensión política de UNAMA como interlocutor con las autoridades de facto. Destaca la abstención de la Federación Rusa por no haberse contado con el consentimiento del Estado anfitrión y las manifestaciones de duda, en línea con las formuladas por China, en relación con las prioridades del mandato y «the promotion of irrelevant approaches» (Doc. S/PV.8997, de 17 de marzo de 2022).

reporte del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así mismo, ha desempeñado con éxito su función como coordinador de toda la actividad de Naciones Unidas en Afganistán y facilitador de la ayuda internacional hacia este país.

Pese a los riesgos de seguridad y la inestabilidad a la que dieron lugar los acontecimientos de agosto de 2021, así como la salida del país de prácticamente la totalidad de los actores internacionales presentes en Afganistán, Naciones Unidas a través de UNAMA mantuvo su compromiso conforme al principio *to stay and deliver*. En la nueva situación creada por el establecimiento de un gobierno *de facto* talibán, el bagaje previo derivado de una presencia de más de veinte años ha permitido que UNAMA haya sido capaz de adaptarse a las circunstancias y seguir desempeñando su labor de asistencia humanitaria en el marco del agravamiento de la crisis humanitaria endémica y compleja que padece Afganistán.

Igualmente, UNAMA ha adecuado su papel de buenos oficios y mediación, para servir de puente con el gobierno *de facto* de los talibanes, manteniendo contactos regulares con sus representantes. Dichos contactos no sólo han estado orientados a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para el desempeño de su actividad sobre el terreno. También han servido para entablar un diálogo en relación con una serie de aspectos claves señalados por el Consejo de Seguridad y que pueden considerarse como condiciones para el reconocimiento del gobierno del régimen talibán: mantener un gobierno inclusivo y representativo; la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente de las mujeres, los menores y las minorías; y que Afganistán no preste apoyo al terrorismo internacional, ni a sus fuentes de financiación a través del tráfico ilícito de personas, drogas y armas.

Aun con las incertidumbres que se suscitan en relación con el futuro de UNAMA y de las discrepancias que puedan existir entre los miembros del Consejo de Seguridad acerca del alcance de su mandato, su presencia en Afganistán resulta conveniente para los intereses de todos los actores implicados. Para el gobierno *de facto* talibán, la asistencia de Naciones Unidas a través de UNAMA es necesaria dada la gravedad de la situación de crisis humanitaria. Además, le resulta útil para guiarlo en las actuaciones que le sirvan para ir ganando apoyo en las cuestiones de dimensión internacional que son de su interés: obtener el reconocimiento del gobierno, lograr representación en Naciones Unidas, y el levantamiento del régimen de sanciones que afecta a varios miembros del gobierno *de facto*.

Para la Comunidad Internacional, UNAMA es imprescindible como instrumento a través del que prestar apoyo al pueblo afgano y tener un puente de contacto con el gobierno *de facto* talibán en el objetivo de mantener el diálogo, monitorizarlo, y, en su caso, guiarlo en el cumplimiento de las condiciones indicadas por el Consejo de Seguridad. UNAMA resulta útil incluso para aquellas potencias regionales, como China y Rusia, que están dando pasos para ocupar el espacio de influencia dejado por los EE.UU. y otros actores internacionales, ya que por el momento no interfiere en sus intereses y, en cambio, contribuye a apoyar la estabilidad de la región. No obstante, el futuro inmediato no se presenta en absoluto fácil por las diferencias que puedan plantearse entre los miembros del Consejo de Seguridad en relación con el mandato de UNAMA en la actual coyuntura internacional de suma inestabilidad y graves amenazas al orden internacional por parte de Rusia.

Especialmente espinosa resulta la cuestión de la representación de Afganistán en la ONU en la medida en que está ligada al reconocimiento del gobierno *de facto*. Por eso, el papel de UNAMA resulta muy delicado, ya que, para algunos miembros del Consejo de Seguridad, la presencia y la labor de UNAMA no debería servir para dar ningún tipo de legitimación al gobierno *de facto*. Para otros, como China y Rusia, se podría incluso llegar a prescindir de aquellos elementos del mandato que inciden en las cuestiones de gobernanza y derechos humanos, limitándolo básicamente a la coordinación de la asistencia humanitaria y de apoyo a la reconstrucción económica.

Estamos pues ante cuestiones cuya resolución dependerá de cómo evolucione la situación internacional y en Afganistán a corto y medio plazo, y de cuál sea el grado de cumplimiento por el actual régimen talibán de las condiciones establecidas por el Consejo de Seguridad. En este escenario abierto y lleno de incertidumbres, lo más plausible es la permanencia de UNAMA con unas funciones como las que ya está desempeñando para apoyar al pueblo afgano.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJIL, «U.S. Withdraws from Afghanistan as the Taliban Take Control», *American Journal of International Law*, vol. 115, 2021, n.º 4, pp. 745-753.
- A.K., *Afganistán: Una república del silencio. Recuerdos de un estudiante afgano*, Madrid, Akal, 2021.
- AKHTAR, N., «India's regional strategic outlook and influence via Afghanistan», *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, n.º 49, 2019, pp. 173-190.

- BARAKAT, S., «What can the UN do for Afghanistan now?», 10 de noviembre de 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/10/what-can-the-un-do-for-afghanistan-now>
- BARQUÉS, P., «Veinte años de intervención internacional en Afganistán: contradicciones y lecciones aprendidas», CIDOB-Notes internacionales, noviembre 2021, https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales_cidob/262/veinte_anos_de_intervencion_internacional_en_afganistan_contradicciones_y_lecciones_aprendidas
- BATEMAN, K.; MIR, A. OLSON, R. y WATKINS, A., «Taliban Seek Recognition, But Offer Few Concessions to International Concerns», 28 de septiembre de 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/09/taliban-seek-recognition-offer-few-concessions-international-concerns>
- BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J., «La degradación de la situación en Afganistán», *Boletín IEEE*, n.º 6 (abril-junio), 2017, pp. 594-606.
- BERMEJO GARCÍA, R., «El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», *AEDI*, vol. 17, 2001, pp. 25-38.
- BROWN, F., *Aiding Afghan Local Governance: What Went Wrong?*, Carnegie Endowment For International Peace, Noviembre 2021, https://carnegieendowment.org/files/202111-Brown_Afghanistan1.pdf
- CALVO ALBERO, J.L., «Tres oportunidades perdidas en Afganistán», *Boletín IEEE*, n.º 23, 2021, pp. 215-229.
- CARDONA LLORENS, J., «La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?», *REDI*, vol. 53, n.º 1-2, 2001, pp. 227-245.
- CASTRO TORRES, J. I., «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero», en *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018, pp. 47-170.
- CORDESMAN, A. H. «Learning from the War: «Who Lost Afghanistan» versus Learning «Why We Lost,» August 11, 2021, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/analysis/learning-war-who-lost-afghanistan-versus-learning-why-we-lost>
- DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.; PARDO DE SANTAYANA y GÓMEZ DE OLEA, J., *El conflicto de Afganistán*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» (Universidad Carlos III de Madrid), Escuela de Guerra del Ejército de Tierra y Ministerio de Defensa, 2009.
- DEPARTMENT OF DEFENSE, «Lead Inspector General for Operation Freedom's Sentinel and Operation Enduring Sentinel Quarterly Report to the United States Congress I October 1, 2021/December 31, 2021», Office of Inspector General, February 2022, <https://www.dodig.mil/Reports/Lead-Inspector->

[General-Reports/Article/2934979/lead-inspector-general-for-operation-freedom-sentinel-and-operation-enduring-s](#)

- DORUSSEN H.; BÖHMELT T. y CLAYTON, G., «Sequencing United Nations peacemaking: Political initiatives and peacekeeping operations», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 39, 2022, n.º 1, pp. 24-48.
- DRUET, D., *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking*, International Peace Institute, 2021.
- EIDE, E.; KASPERSEN, A.; KENT, R. y VON HIPPEL, K., *Report on integrated missions. Practical Perspectives and Recommendations*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2005.
- El País*, «El líder político de los talibanes, Abdulghani Baradar, llega a Kabul para negociar el nuevo Gobierno», 21 de agosto de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-08-21/el-lider-politico-de-los-talibanes-abdulghani-baradar-llega-a-kabul-para-negociar-el-nuevo-gobierno.html>
- GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., «Afganistán, un conflicto latente y prioritario en la agenda internacional de la postguerra fría», en *Dos décadas de posguerra fría: Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad «General Gutiérrez Mellado»*, Fernando Amerigo Cuervo-Arango, Julio de Peñaranda Algar (coord.), vol. 2, 2009, pp. 15-46.
- GOVERNMENTS OF THE UNITED STATES OF AMERICA, THE RUSSIAN FEDERATION, THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, AND THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN, «Joint Statement of extended 'Troika' on peaceful settlement in Afghanistan», Doha, 30 de abril de 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-extended-troika-on-peaceful-settlement-in-afghanistan/>
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., ¿«No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada»?», *AEDI*, vol. 17, 2001, pp. 25-38.
- HAPCHYN, S. «Russia's approach to counterterrorism: Need for a more comprehensive framework towards Central Asia», *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, 2021, n.º 3, pp. 22-34.
- HARRIS, G., *Recovery from Armed Conflict in Developing Countries: An Economic and Political Analysis*, London, Routledge, 2002.
- HEBBERT LARSEN, I., *UNAMA in Afghanistan. Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination*, The Norwegian Institute of International Affairs, 2010.
- HIDALGO GARCÍA, M., «Afganistán y Myanmar: similitudes de dos vecinos estratégicos de China», *Boletín IEEEE*, n.º 23, 2021, pp. 78-95.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?», *REDI*, vol. 58, n.º 2, 2006, pp. 737-770.
- JOHNSON, C., LESLIE, J., *Afghanistan the mirage of peace*, Londres, Zed Books, 2008.

- JOHNSON, L.D., «Expert Backgrounder: How Can The Taliban Be Prevented From Representing Afghanistan In The United Nations?», 18 de agosto de 2021, <https://www.justsecurity.org/77806/expert-backgrounder-how-can-the-taliban-be-prevented-from-representing-afghanistan-in-the-united-nations/>
- KASHGARIAN, A., «With US Away, China Gets Friendly with Afghanistan's Taliban», 1 de febrero de 2022, <https://www.voanews.com/a/with-us-away-china-gets-friendly-with-afghanistan-s-taliban/6422284.html>
- KHOGYANI BASSINA, F.A., «La problemática de responsabilidad (internacional) de las Organizaciones internacionales en misiones de gestión de crisis militar. Especial referencia al procedimiento reparatorio en el conflicto afgano», Tesis doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2016.
- KUMAR, S. y PANT, M., «Un Involvement in Afghanistan: Post-Taliban Reconstruction» *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 18, 2014, n.º 3, pp. 116-39.
- LABORIE IGLESIAS, M., «Compromisos e intereses internacionales para el futuro de Afganistán», *Cuadernos de estrategia*, 2013, n.º 164, pp. 55-102.
- MARGESSON, R., *United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues*, Congressional Research Service, December 27, 2010.
- MILLS, C. y LOFT, P., «Afghanistan: Development, UK aid and the future», UK Parliament (Research Briefing), 3 de septiembre de 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9276/>
- MORA TEBAS, J. A., «Afganistán un conflicto interminable, una paz..., ¿imposible?» en *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, José Ignacio Castro Torres (coord.), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2020, pp. 145-176.
- NACIONES UNIDAS, «Afganistán: Si no hay apoyo internacional, la desesperación y el extremismo crecerán, advierte Guterres», 13 de enero de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/01/1502542>
- NICHOLS, M., «Taliban names Afghan U.N. envoy, asks to speak to world leaders», 21 de septiembre 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-taliban-names-afghan-un-envoy-asks-speak-world-leaders-2021-09-21/>
- NICHOLS, M., PSALEDAKIS, D., «Russia's Lavrov says Taliban recognition not on the table», 25 de septiembre 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/russias-lavrov-says-taliban-recognition-not-table-2021-09-25/>
- PFEIFER, C., VAN DER LIJN, J., «Multilateral peace operations in Afghanistan between 2001 and 2021», 16 de septiembre de 2021, <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2021/multilateral-peace-operations-afghanistan-between-2001-and-2021>
- POZO SERRANO, P., *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, EUNSA, 2011.

- PRADHAN, A. y SMITH., G., «Toward a New Mandate for the UN Mission in Afghanistan», 28 de enero de 2022, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/toward-new-mandate-un-mission-afghanistan>
- RATLIFF, S., «UN Representation Disputes: A Case Study of Cambodia and a New Accreditation Proposal for the Twenty-First Century», *California Law Review*, vol. 87, n.º 5, 1999, pp. 1207-1264.
- REUTERS, «Afghan acting PM calls for official recognition of Taliban administration», 19 de enero de 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/afghan-acting-pm-akhund-calls-official-recognition-taliban-administration-2022-01-19/>
- REUTERS, «Afghan Taliban's Quest for International Recognition Stuck in Neutral», 15 de febrero de 2022, <https://www.voanews.com/a/afghan-taliban-s-quest-for-international-recognition-stuck-in-neutral-/6443108.html>
- RUIZ ARÉVALO, J.M., *Estado de Derecho y construcción de la paz*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.
- RUIZ ARÉVALO, J.M., «La estrategia de Irán ante el proceso de paz de Afganistán. Factores condicionantes, seguridad y liderazgo regional», *REEL*, n.º 41, 2021.
- SAUL, B., «Recognition» and the Taliban's International Legal Status», 15 de diciembre de 2021, <https://icct.nl/publication/recognition-talibans-international-legal-status/>
- SEBODE, A.C., *Peace-Keeping Der 5. Generation? Die Afghanistan mission der Vereinten Nationen und ihre Bedeutung für deren Friedenssicherungspraxis*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2020.
- SOOD, N., «Redefining India's role in Afghanistan», 23 de noviembre de 2021, <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/redefining-indias-role-in-afghanistan/>
- SECURITY COUNCIL REPORT, «Afghanistan: Vote on 1988 Sanctions Resolution», 21 de diciembre de 2021, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/12/afghanistan-vote-on-1988-sanctions-exemption-resolution.php>
- SHAH, M.Q. y MOBASHER, M.B., «Should the Taliban Be Given Afghanistan's UN Seat?», 2 de noviembre de 2021, <https://thediplomat.com/2021/11/should-the-taliban-be-given-afghanistans-un-seat/>
- SIDDIQUI, S., «Will Iran recognize Taliban government in Afghanistan?», 19 de enero de 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/01/will-iran-recognize-taliban-government-afghanistan>
- SOPKO, J., *What we need to learn: Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction*, Washington, D.C., G.P.O., 2021, <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp011j92gb60m>
- STAFFER, A.O., «The United Nations and the Taliban», 13 de octubre de 2021, <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/the-united-nations-and-the-taliban>

- TANIN, Z., «Ten years of the United Nations in Afghanistan: closer look at recent history and a glimpse into what lies ahead», *Nação e defesa*, 2011, n.º 11, pp. 55-67.
- UN News, «UN commits to staying in Afghanistan, with basic services close to collapse», 31 de Agosto de 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1098862>
- UNAMA, «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, New York, 17 November 2021», <https://reliefweb.int/report/afghanistan/srsg-lyons-briefing-UNSC-situation-afghanistan-17-november-2021>
- UNAMA, «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, New York, 26 Jan 2022», <https://reliefweb.int/report/afghanistan/briefing-United-Nations-Security-Council-Secretary-General-S-Special-12>
- UNAMA, «Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons New York, 2 March 2022», https://unama.unmissions.org/sites/default/files/2_march_2022_srsg_briefing_security_council_english.pdf
- UNAMA, «United Nations Transitional Engagement Framework (Tef) For Afghanistan», 26 de enero de 2022, <https://afghanistan.un.org/en/169578-united-nations-transitional-engagement-framework-tef-afghanistan>
- VAN WIE, R.C. «A Peacekeeping Mission in Afghanistan. Pipedream or Path to Stability?», *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 3, n.º 4, 2020, pp. 182-203.
- WILLIAMSON, J.A., «Utilizar la ayuda humanitaria para «ganar mentes y corazones»: ¿un costo perjudicial?», *International Review of the Red Cross*, 2011, n.º 884, pp. 1-30.
- WINTOUR, P., «Taliban reassure UN over safety of humanitarian workers in Afghanistan», *The Guardian*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/13/un-human-rights-chief-warns-of-escalating-crisis-in-afghanistan>
- WORLD BANK GROUP, *Afghanistan: Public expenditure update*, 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf>
- ZOLYNIAC, A., «UN Representation in an Era of Revitalized Multilateralism», 6 de octubre de 2021, <https://www.cfr.org/blog/un-representation-era-revitalized-multilateralism>