



## **Naciones Unidas en Irak: su papel en la reconstrucción**

*Alicia Sorroza Blanco y Carlota García Encina \**

**Tema:** Naciones Unidas es protagonista ex-post y ex-ante en el dilatado conflicto iraquí, a pesar de las continuas críticas de las que ha sido objeto. Por lo tanto, es importante describir y analizar el papel que está jugando en la actual reconstrucción de Irak.

**Resumen:** Naciones Unidas participa, desde el estallido del conflicto de Irak, en diversos ámbitos. Desde la aprobación de la resolución 1483 del 22 de mayo, la organización ha centrado sus actividades en la coordinación de la ayuda humanitaria y en la gestión de los recursos procedentes del petróleo y colaborando con la Autoridad Provisional en otros aspectos de la reconstrucción del país.

**Análisis:** Naciones Unidas antes y durante la guerra en Irak

El 19 de marzo de 2003 la atención internacional se desplazó hacia uno de los mayores despliegues de fuerza y poder visto hasta el momento. Una coalición internacional, liderada por Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia, se limitó a informar al Consejo de Seguridad (**Carta del 20 de marzo de 2003 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad**) que se había emprendido una acción militar en Irak con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de desarme establecidas en las resoluciones 678, 687 y 1441 del Consejo. Y, aunque las discusiones se extendieron durante los días 26 y el 27 de marzo en la sede del Consejo, éstas pasaron totalmente desapercibidas. Es más, sólo se reunió tras la petición conjunta del Grupo Árabe y del Movimiento de Países no Alineados y no se aprobó ninguna resolución condenando ni pidiendo el fin de la utilización de la fuerza, a pesar de la condena de numerosos estados.

La realpolitik se impuso. Ahora era necesario dejar de lado las discusiones jurídicas y políticas sobre la legalidad del conflicto armado, para evitar un nuevo fracaso y la consiguiente paralización del Consejo de Seguridad y para que Naciones Unidas pudiera así cumplir con los imperativos inmediatos que iban surgiendo de la situación humanitaria que padecía, y aún sigue padeciendo, el pueblo iraquí.

A partir de este momento, todas las acciones que tomó el Consejo de Seguridad a través de la resolución 1472 del 28 de marzo de 2003 y la 1476 del 24 de abril de 2003, tuvieron como objetivo asegurar la asistencia humanitaria al pueblo iraquí. Dos días antes de que estallara el conflicto, Naciones Unidas, por orden de Kofi Annan, había suspendido el programa Petróleo por Alimentos y retirado al personal encargado de ejecutarlo. Con la aprobación por unanimidad de la resolución 1472 el programa se reanudó por un período de 45 días, hasta el 12 de mayo, con el consiguiente desbloqueo de los fondos del programa de asistencia en Irak para resolver los problemas más urgentes de la población. Se subrayó, además, la necesidad de establecer los necesarios ajustes técnicos y transitorios para garantizar el socorro humanitario, aunque se reconocía

---

\* Alicia Sorroza Blanco y Carlota García Encina, Ayudantes de Investigación  
Real Instituto Elcano

expresamente que la potencia ocupante era quien tenía el deber de asegurar el abastecimiento de productos de primera necesidad a la población civil. Al mismo tiempo, los dirigentes de organizaciones humanitarias de Naciones Unidas hicieron un llamamiento al mundo para obtener 2.200 millones de dólares en ayuda de emergencia, su mayor pedido de asistencia internacional.

La resolución otorgó por primera vez al Secretario General, Kofi Annan, la plena gestión del programa Petróleo por Alimentos, ya que con anterioridad la compartía con Saddam. Con este mandato temporal de 45 días, Annan podría usar los ingresos del crudo iraquí de los que ya disponía la ONU para financiar la ayuda más urgente. Con la resolución 1476 el Consejo de Seguridad se decidió prorrogar el Programa Petróleo por Alimentos durante tres semanas más para evitar una crisis humanitaria.

El fin de las operaciones de combate en Irak

Desde la caída de Bagdad, el 9 de abril, en manos de las fuerzas de la coalición angloamericana, se sucedieron los intentos por lograr una gestión adecuada y lo menos traumática posible de la posguerra. Se constituyó la Autoridad Provisional de la Coalición con el fin de ejercer el poder temporal de gobierno, proporcionando seguridad y colaborando en la distribución de ayuda humanitaria. Las negociaciones políticas volvieron a poner en el centro del debate a Naciones Unidas, pero ahora ya no se discutía la legalidad o no de la guerra, sino el futuro del nuevo Irak y la cuota de poder que tendrían las potencias a la hora de decidir. Estados Unidos ya había expresado que el rol de Naciones Unidas era vital en la reconstrucción de Irak y aceptaba, para gestionar la posguerra, utilizar los recursos y la experiencia de Naciones Unidas aunque, eso sí, bajo el mandato único de la Coalición.

La Oficina para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria (ORHA en inglés), dependiente del Pentágono y dirigida por el Teniente General (retirado) Jay Garner, se responsabilizaba de la administración del territorio iraquí y de coordinar las actuaciones tanto de las agencias de Naciones Unidas, como de las organizaciones no gubernamentales.

Cuando el 1 de mayo el presidente Bush anunció el final de las principales operaciones de combate se produjo un giro en la orientación de su política hacia Irak. Reemplazó a Garner con Paul Bremer, quien ejerce, hasta la actualidad, el papel de administrador civil del país aunque siga dependiendo del Pentágono.

El 8 de mayo, la Coalición enviaba una misiva al Consejo de Seguridad para informar sobre el cumplimiento de sus obligaciones relativas a las necesidades esenciales de índole humanitaria y garantizar que el petróleo iraquí se utilizaría en beneficio de sus verdaderos propietarios. En dicha misiva las potencias ocupantes reconocían la “urgente necesidad de crear un entorno en el que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro”, y que su objetivo final era “transferir la responsabilidad de la administración a **autoridades iraquíes representativas** tan pronto como sea posible”.

Paralelamente, las potencias negociaban en el seno de Naciones Unidas una nueva resolución que resolviera el status legal de las fuerzas de la coalición y que clarificara las responsabilidades de los diversos actores en la gestión de la transición iraquí. Aunque Naciones Unidas, a través de sus diversas agencias, siguió brindando su apoyo en las tareas de asistencia humanitaria, no tenía hasta el momento papel alguno en la reconstrucción iraquí. Si bien la administración americana había invitado a un representante del Secretario General al encuentro del 28 de abril de delegados iraquíes, que discutirían la formación de un gobierno interino, Annan declinó la invitación, citando la necesidad de clarificar el papel de Naciones Unidas en la posguerra iraquí.

#### Naciones Unidas en la reconstrucción de Irak

Basándose en la declaración que Gran Bretaña y Estados Unidos realizaron en la misiva del 8 de mayo en la que asumían sus obligaciones como Autoridad Provisional en Irak, la resolución 1483 del 22 de mayo reconoció legalmente el status de potencia ocupante a los miembros de la Coalición internacional y, por ende, la responsabilidad de atenerse a las disposiciones aplicables de derecho internacional, destacando el reglamento de la Haya de 1907 y la Cuarta Convención de Ginebra de 1949. Es la primera vez que se aplican las disposiciones de la Cuarta Convención de Ginebra ya que nunca antes un estado ocupante había formalmente aceptado esta condición y por tanto, aplicado las disposiciones legales al respecto. El reconocimiento de la ocupación por parte de la comunidad internacional no significa necesariamente que el estado ocupante esté aceptando la aplicación de estas normas.

Entre las obligaciones que le corresponde a una potencia ocupante, según el derecho internacional mencionado, destacan las de proveer ayuda humanitaria y otros servicios, como la seguridad. Sin embargo, el gobierno provisional que administre el territorio ocupado, teóricamente, debe respetar y no cambiar el marco jurídico existente hasta el momento. Es decir, que la potencia ocupante es considerada esencialmente un fideicomisario que estaría autorizado a administrar pero no a transformar sustancialmente las instituciones del país.

Esto se contradice abiertamente con las declaraciones realizadas por la Administración Bush y sus promesas al pueblo iraquí de transformación total del país como parte de un proceso de democratización. No obstante, según diversos juristas estas intenciones han quedado jurídicamente avaladas por la resolución 1483 que permite a la Autoridad el estatus de ocupante e incluso a Naciones Unidas emprender actividades más allá de lo permitido por la Convención de Ginebra y el reglamento de la Haya. Entre otras medidas, se hace un llamamiento tanto a los Estados miembros como a las organizaciones interesadas a que colaboren en la labor de reformar las instituciones y reconstruir el país. Se confirma de esta manera el anacronismo de ciertas figuras de derecho internacional elaboradas para otros tiempos y para otras circunstancias.

Durante la negociación de la resolución 1483, originalmente presentada por Estados Unidos, Reino Unido y España, los países que más ardientemente se opusieron a la intervención militar intentaron por todos los medios hacer pagar a los miembros de la Coalición un alto precio para aprobar la resolución que iba a dotar de legalidad al resultado de la guerra. El objetivo máximo era que Irak quedara bajo el control de Naciones Unidas, lo que otorgaría una gran cuota de poder a los miembros del Consejo de Seguridad en la administración del país, protegiendo de esta manera, además de su prestigio, sus importantes recursos económicos. Contrariamente a sus intentos, a Naciones Unidas solo se le reconoce un "papel fundamental en la prestación de asistencia humanitaria, la reconstrucción de Irak y el restablecimiento y la creación de instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo". A pesar de la negociación y por mucho que les disguste a las "potencias antihegemonistas", Estados Unidos no se compromete a mucho más que a lo que ya había declarado en la misiva del 8 de mayo dirigida al Consejo de Seguridad, que otorga un papel muy limitado a Naciones Unidas a la vez que deja muy claro su preeminencia en la administración de la posguerra iraquí.

Naciones Unidas, de acuerdo con las resoluciones 1472 y 1476 ya citadas, y a través de varias de sus agencias, realizó diversas actividades destinadas a mejorar las condiciones de vida de los iraquíes, fundamentalmente con ayuda humanitaria. Estas acciones no son consideradas como parte de la reconstrucción iraquí ya que se enmarcan en anteriores mandatos del Consejo de Seguridad para ayudar a Irak. Para muchas de estas agencias

(Programa Mundial de Alimentos, Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, UNICEF, etc.) basta que la fuerza ocupante les invite y les brinden un ambiente adecuado que les permita trabajar.

La resolución 1483 le concede un papel significativo, aunque limitado, en la reconstrucción iraquí. En primer lugar, se reconoce la importancia de que Naciones Unidas participe en el restablecimiento y creación de instituciones para la consecución de un gobierno representativo. En segundo lugar, se solicita al Secretario General que nombre a un Representante Especial, quien, según la personalidad y capacidad del elegido, puede maximizar su mandato y ejercer un gran protagonismo en el proceso de reconstrucción. La elección del trágicamente fallecido Vieira de Mello iba orientada a otorgarle un destacado papel, ya que se le reconocía una gran capacidad negociadora a la vez que firmeza en cuanto al cumplimiento de su mandato. Concretamente sus funciones consistían en:

- Ø Coordinar las actividades de Naciones Unidas, sus diversas agencias, otros organismos internacionales y la Autoridad, para prestar asistencia al pueblo iraquí.
- Ø Colaborar intensamente con la Autoridad y con el pueblo de Irak en la formación y restablecimiento de instituciones para un gobierno representativo que culmine en un gobierno internacionalmente reconocido y representativo.
- Ø Contribuir a la administración civil básica del país.
- Ø Promover la reconstrucción de las condiciones generales de vida del pueblo iraquí.
- Ø Promover la protección de los derechos humanos.
- Ø Alentar la reforma legal y judicial, con la reconstrucción de una fuerza de policía civil iraquí.
- Ø Colaborar en la formación de una administración provisional formada por el pueblo iraquí que actúe como autoridad de transición hasta que se establezca un gobierno reconocido internacionalmente que asuma las funciones de la Autoridad.
- Ø Informar al Consejo de Seguridad de sus actividades.

A pesar de esta enumeración (en la que brilla por su ausencia la mención a la búsqueda de armas de destrucción masiva y el retorno de los inspectores –sobre este punto ver “**La resolución 1483, fin de la guerra diplomática**”), la capacidad de actuación de Naciones Unidas y del Representante Especial en la reconstrucción iraquí sigue estando definida de forma bastante ambigua, con la notable excepción de las disposiciones relativas a los ingresos originados por la venta de petróleo.

#### El petróleo pasa por Naciones Unidas

La economía iraquí ha estado largamente dominada por el sector del petróleo, desde que en 1950 empezara a proporcionar alrededor del 95% de los ingresos del país. Los recursos petroleros son realmente impresionantes: unas reservas establecidas en 112.500 millones de barriles y potenciales de 200.000 millones de barriles. Del total, unos 75.000 millones aún no han sido explotados debido a la agitación política y militar de los últimos 20 años.

Todo ingreso en concepto de venta de petróleo iraquí está, desde el final de la anterior Guerra del Golfo, bajo control de Naciones Unidas en el marco del programa Petróleo por Alimentos. El programa ha permitido, bajo el régimen de sanciones, la venta limitada de crudo para comprar alimentos y medicinas. Fue administrado conjuntamente por la ONU y el gobierno iraquí hasta que fue suspendido el 17 de marzo de 2003. Al reanudarse con la resolución 1472, el Consejo asumió la plena gestión, control y exportación del crudo iraquí. Hoy por hoy, sin la autorización de la ONU nadie puede disponer de las rentas del petróleo para costear el proceso de reconstrucción.

Las discusiones de mayo en el Consejo se centraban en gran medida en quién

controlaría, a partir de ese momento, las ventas del oro negro iraquí y en la validez de los contratos firmados con anterioridad a la guerra por Saddam con compañías rusas, francesas y chinas, así como si seguirían fluyendo esos miles de millones de dólares del petróleo iraquí a la cuenta de la ONU en el Banco Nacional de París. Según un informe de Deutsche Bank, numerosas empresas extranjeras firmaron contratos con el depuesto régimen para el desarrollo de yacimientos ya en explotación y de nuevos pozos que suman reservas equivalentes a 65.000 millones de barriles y una inversión potencial de 40.000 millones de dólares. Entre las implicadas, figuran empresas de países que tuvieron una postura beligerante contra la invasión de Irak: Francia, Rusia y China. Sin embargo, estas empresas ven hoy por hoy que sus contratos amenazan con convertirse en papel mojado.

Con la nueva resolución se levantaron, después de 13 años, las sanciones económicas contra Irak, con excepción del embargo de armas; se decidió, en el párrafo 16, que el programa petróleo por alimentos llegaría a su fin el 21 de noviembre de 2003; y se estableció la creación de un Fondo de Desarrollo para Irak. Dicho fondo estará depositado en Banco Central de Irak, cuya gestión recaerá en contadores aprobados por la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión del Fondo de Desarrollo para Irak, formado por representantes de la ONU, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico. La primera aportación corresponde a Naciones Unidas, que ha depositado 1.000 millones de dólares.

Todos los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo serán manejados por el Fondo y se utilizarán para financiar la reconstrucción de Irak.

Los primeros contratos para la venta de petróleo de Irak se firmaron el 12 de junio, cuando la Organización Estatal para la Distribución de Petróleo de Irak (SOMO) sacó a subasta 9,5 millones de barriles almacenados desde antes de la guerra en los puertos de Ceyhan y Mina al Bakú en el golfo Pérsico. Los contratos se firmaron rápidamente si se tiene en cuenta el estado caótico de Irak en la posguerra. En consonancia con el control que ejercía el Consejo de Seguridad sobre el petróleo, la oferta no se dirigió exclusivamente a americanos y británicos. Una gran compañía Americana, ChevronTexaco, obtuvo 4 millones de barriles y compañías de cinco países europeos 5,5 millones de barriles, entre ellas dos a la francesa Total y 1 millón a Repsol YPF, Cepsa, la italiana Eni y la turca Tupras.

El 31 de julio Irak firmó nuevamente contratos con 12 empresas extranjeras: las estadounidenses ExxonMobil, ChevronTexaco, ConocoPhillips, Marathon y Valero Energy, las europeas Shell, BP, Total y Repsol YPF, la suiza Vitol, la china Sinochem y la japonesa Mitsubishi. El petróleo pactado para su exportación procedía de los campos petrolíferos del sur del país en explotación, lo que se empezaba a interpretar como un retorno gradual de Irak al mercado de crudo mundial. No obstante, este retorno está siendo amenazado por los constantes ataques contra oleoductos que no han cesado desde el final de la guerra. Ingenieros iraquíes y soldados estadounidenses tratan constantemente de repararlos.

#### Primeras actuaciones en territorio iraquí

A pesar de la intencionada ambigüedad de los términos de la resolución 1483, a través de su Representante Especial (en un primer momento Vieira de Mello y actualmente Lopes da Silva), Naciones Unidas ha realizado numerosas actividades y proyecta otras muchas. Según el **informe del 17 de julio** del Secretario General Annan presentado al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución, Naciones Unidas está efectuando una gran labor para colaborar en la reconstrucción de Irak.

Una de las principales contribuciones de la organización ha sido el de suministrar tanto a los grupos iraquíes como a la Autoridad Provisional información sobre la forma en que se han abordado circunstancias similares en diversas posguerras y las lecciones aprendidas de estos procesos, sobre todo en lo tocante a garantizar la participación de todos los sectores de la sociedad en la reconstrucción del país. A tales efectos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello fue nombrado el 27 de mayo Representante Especial para Irak; apenas iniciada sus funciones, organizó y participó en una serie de encuentros con diversos grupos políticos, religiosos, tribales y distintos miembros de la sociedad civil, así como con el Administrador de la Autoridad Provisional de la Coalición, Paul Bremen, y con John Sawers, enviado especial del Primer Ministro del Reino Unido.

El Representante Especial, de acuerdo con el párrafo 8 apartado (a) de la Resolución 1483, ha asumido funciones de coordinación entre las diversas agencias de Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales con presencia en Irak. No obstante, debe tenerse en cuenta que a quien realmente incumbe la responsabilidad de velar por el bienestar de los iraquíes es a la Autoridad Provisional de la Coalición. Por tanto, las actividades de asistencia llevadas a cabo por organismos de Naciones Unidas son complementarias a las realizadas por la Autoridad.

Asimismo, en función del apartado (c) del párrafo 8 y del párrafo 9, ha desempeñado diversas actividades con el único objetivo de contribuir a la normalización del proceso político iraquí. En primer lugar, luego de conocer las opiniones de todos los sectores interesados, proporcionó los medios adecuados para vincular a los interlocutores iraquíes con la Autoridad Provisional y se convocaron diversas reuniones para discutir sobre el proceso constitucional y electoral. Sobre este punto, se elevaron diversas propuestas sobre la posibilidad de acelerar la inscripción de votantes para futuras elecciones, dejando claro al pueblo iraquí que la intención última de quienes ahora están gobernando sus destinos, es la de dejar el poder en sus manos. Para tal fin, Naciones Unidas aportará todos los recursos necesarios para colaborar en el proceso constitucional y electoral, ya que es unánimemente reconocido por todos los implicados que es la única institución que puede conferir a este proceso legitimidad y credibilidad.

En temas como la seguridad, Naciones Unidas puso a disposición de la Autoridad un equipo de expertos que en varias reuniones proporcionaron su experiencia y diversos consejos sobre la práctica idónea en materia de desarme, desmovilización y reintegración de antiguos miembros del recientemente disuelto ejército iraquí. Llama la atención que el Secretario General, en su informe del 17 de julio, recoge que "rara vez se ha dado el caso que el personal de Naciones Unidas haya sido blanco de hostilidades deliberadas". Aunque a continuación se describen diversos incidentes que tenían como blanco a agencias de la organización, no se les otorgó suficiente importancia, negando en muchos casos el ofrecimiento de las fuerzas de ocupación por aumentar la seguridad de sus instalaciones. Hasta el momento, se consideraba que la principal amenaza para la seguridad del personal de Naciones Unidas procedía de delitos violentos realizados por delincuente comunes y no de los actos terroristas, que hasta el momento habían discriminado entre el personal de las potencias ocupantes y el de las organizaciones internacionales. Lamentablemente, esta apreciación era inadecuada, ya que días después un brutal atentado acabaría con la vida del Representante Sergio Vieira de Mello, numerosos funcionarios y otras personas que estaban colaborando con la reconstrucción iraquí.

En materia de derechos humanos se convocó la primera conferencia sobre el tema. Se recogieron las principales preocupaciones de la población, tales como conocer el paradero de las personas desaparecidas durante la dictadura de Hussein. En materia

legal se estudia la posibilidad de poner en marcha diversos proyectos con la ayuda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Uno de ellos es rehabilitar los servicios judiciales de Bagdad, como un primer paso hacia una justicia de transición. También se ha llegado a mencionar la posibilidad de desplegar una policía internacional bajo los auspicios de Naciones Unidas, aunque sobre esto no se ha avanzado demasiado ya que en la actualidad la responsabilidad del cumplimiento de la ley es de la Autoridad Provisional.

Sobre la base de estas primeras actividades y de las solicitudes de los iraquíes, y en consonancia con las disposiciones de la resolución 1483, el Secretario General Kofi Annan, en el informe ya mencionado del 17 de julio, ha establecido un plan de actuación para lo que queda del año. Estos son algunos de sus principales aspectos:

- Ø Prestar asistencia humanitaria y promover el retorno voluntario de los refugiados.
- Ø Facilitar el diálogo y el consenso sobre el proceso de transición política.
- Ø Ayudar a establecer procesos electorales.
- Ø Promover la protección de los derechos humanos.
- Ø Ejecutar, a través del UNDP, proyectos relacionados con la rehabilitación de tribunales y el apoyo al Centro de Capacitación Judicial en Bagdad.
- Ø Establecer un Centro Iraquí de Medios de Comunicación.
- Ø Velar por la gradual eliminación del programa "petróleo por alimentos".
- Ø Contribuir a evaluar las posibles necesidades en materia de reconstrucción económica y desarrollo sostenible.
- Ø Compartir las experiencias adquiridas y las enseñanzas obtenidas en otros procesos posteriores a los conflictos.
- Ø Ayudar a la administración provisional iraquí a reincorporarse gradualmente a la comunidad internacional.
- Ø Aportar su experiencia en procesos electorales, procesos constitucionales, reforma judicial y legislativa, capacitación policial, desmovilización y reintegración de ex soldados, reforma de la administración pública, establecimiento de estrategias a largo plazo para la reconstrucción económica, el desarrollo sostenible y la buena acción de gobierno, asistencia técnica y asesoramiento a los ministerios iraquíes.

Tal y como se puede apreciar tras la breve descripción de algunas de las actividades llevadas a cabo y de las previstas para un futuro inmediato, la función de Naciones Unidas tiene carácter independiente y se realiza en forma complementaria a las actividades de la Autoridad Provisional, ya que la responsabilidad de administrar Irak, velar por el bienestar del pueblo y restablecer las condiciones de seguridad y estabilidad incumbe en forma absoluta a la Autoridad y no a Naciones Unidas.

EEUU y el resto de miembros de la coalición, Naciones Unidas y otras organizaciones no gubernamentales están llevando a cabo actividades de reconstrucción en Irak, pero quien en definitiva decide y ejecuta las medidas consideradas convenientes para la administración del país es la Coalición. Se debe mencionar que el 13 de Julio se estableció el Consejo de Gobierno, constituido por 25 miembros que representan a la sociedad iraquí. Este consejo, que trabaja con la Autoridad, es reconocido por Naciones Unidas a través de la **Resolución 1500** (14 de agosto de 2003).

El papel de Naciones Unidas en el Irak post-Saddam es hasta ahora complementario al ejercido por la Autoridad. No obstante, las potencias ocupantes están intentando que a través de una nueva resolución se amplíe su mandato y que aumente la participación de la comunidad internacional en la gestión de la posguerra de Irak.

El control dominante ejercido por la coalición liderada por EEUU en la posguerra de Irak se diferencia sustancialmente de otras situaciones de posguerra en décadas recientes. Estamos frente a un contexto internacional marcado por el abrumador poderío de EEUU

y, a pesar de ser considerado “hyperpuissance”, aún le es necesario obtener una cobertura legal que otros países le requieren para brindar su apoyo y sus recursos para gestionar un territorio que se presenta hostil y desconfiado ante sus “libertadores”.

Naciones Unidas, que continúa sufriendo muchos coletazos de la crisis que tuvo como epicentro a su Consejo de Seguridad, y que aún está intentando adaptarse a una nueva realidad de poder, es una organización que por sí misma no tiene fuerza ni capacidad para actuar, excepto si así lo deciden sus Estados miembros más poderosos. No obstante, para muchos Estados, el verdadero valor de esta organización internacional, al margen de la importante labor que realizan sus agencias, es otorgar un marco legal que goza de prestigio y reconocimiento internacional. Esta ha estado siendo desaprovechado en la posguerra iraquí a excepción de la esfera humanitaria y en el control de los recursos económicos, lo que ha limitado la colaboración de muchos países en la reconstrucción iraquí.

El sistema de Naciones Unidas tiene una gran capacidad de asistencia en situaciones de posguerra y podrían llegar a realizar una importante labor en diferentes esferas, si llega a contar con la autorización expresa del Consejo de Seguridad y con las condiciones de seguridad mínimas para garantizar el despliegue de su personal.

En el entorno violento y de inseguridad que se vive actualmente en Irak, Naciones Unidas se ha visto obligada a reducir drásticamente su personal internacional en muy poco tiempo. En la actualidad, no llega a la treintena las personas que permanecen en el terreno, lo que contrasta con las 300 que el Secretario General considera como indispensables para llevar a cabo las funciones encomendadas a la nueva Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak (UNAMI) creada por la Resolución 1500 (14 de agosto de 2003). Ante el temor del pueblo iraquí de que con estas evacuaciones se interrumpieran muchos de los programas de ayuda y la irritación del administrador norteamericano en Irak y del Gobierno Provisional iraquí, la ONU se ha apresurado a asegurar que la labor que realizan los 4.000 trabajadores iraquíes contratados por la organización garantizará el cumplimiento de las ayudas.

Desde que Naciones Unidas es un blanco más de ataques, su Secretario General ha enfatizado la necesidad de mejorar la situación de seguridad. Se intenta que una nueva resolución, que se supone redefinirá su mandato, detalle la responsabilidad de la fuerza multinacional que se despliegue bajo mando único con el fin de brindar seguridad a la misión de asistencia de Naciones Unidas en el país.

**Conclusión:** Aumentar el papel de la comunidad internacional a través de Naciones Unidas en la gestión de la posguerra iraquí es una de las opciones que actualmente se tienen en cuenta para buscar una rápida transición política que permita a los iraquíes asumir lo más pronto posible la responsabilidad de su propio gobierno. Sin entrar en lo adecuado o lo ingenuo de muchos de los calendarios que actualmente se están barajando, la devolución de la soberanía al pueblo de Irak es un aspecto sin discusión. No obstante, el quién y el cómo (y sobre todo el cuándo) están en la mesa de negociación de las potencias.

Un elemento esencial de la reconstrucción iraquí es la gestión del petróleo, indispensable para que la economía vuelva a ponerse en marcha. Es imprescindible solucionar los asuntos relacionados con los derechos de propiedad y explotación, que permanecen aún hoy ocultos tras una niebla legal mientras Naciones Unidas lleva a su fin el programa Petróleo por Alimentos. De continuar así, ninguna compañía estará muy dispuesta a invertir grandes cantidades de dinero o a suscribir contratos. Una de las opciones que los expertos norteamericanos sugieren es la privatización de la Industria Nacional Iraquí del Petróleo, algo que va contra los principios de la OPEP, de la que Irak es socio fundador,



pero que abriría el sector al capital extranjero, indispensable para el crecimiento paulatino y constante del país.

Es indudable que Naciones Unidas puede aportar mucha experiencia y muchos recursos en la reconstrucción de un país tras un conflicto, como lo ha demostrado en varias ocasiones. Naciones Unidas tiene personal especializado, tiene experiencia y sabe gestionar un territorio colapsado como lo es actualmente Irak.

Una de las opciones que actualmente se estudian es la de conceder a Naciones Unidas un mayor control de la esfera política, buscando que la comunidad internacional se involucre directamente en el proceso de reconstrucción y que el pueblo iraquí perciba como real la voluntad de cederles lo antes posible el gobierno de su país. Lamentablemente, el resentimiento y la desconfianza crecen a la par que el número de grupos que, aunque con diversas motivaciones y objetivos, coinciden en sus métodos, la violencia y el terror.

En este contexto, Naciones Unidas, lejos de estar al margen de esta dura realidad, sufrió uno de los ataques terroristas más sangrientos en su cuartel general en Bagdad. No obstante, un amplio y fuerte mandato para Naciones Unidas, reclamado insistentemente por muchas capitales (sobre todo europeas), significaría una cobertura legal que muchos de estos estados consideran imprescindible para poder colaborar en la reconstrucción.

Sería sumamente deseable y favorable que Naciones Unidas se involucre directamente y con capacidad de decisión en diversas esferas de la administración de la posguerra iraquí, añadiéndose sus recursos a los ya comprometidos por EEUU y las potencias aliadas. Ya que ni Naciones Unidas ni la Coalición poseen una receta mágica para la reconstrucción, no nos hagamos ilusiones, con o sin Naciones Unidas el proceso de reconstrucción será lento y costoso tanto en términos monetarios como humanos. Por tanto, todos los esfuerzos son necesarios porque una solución perfecta es imposible de encontrar.

Lograr que Irak llegue a ser una genuina democracia es una tarea hercúlea a la vez que sumamente arriesgada, probablemente ingrata y, sin caer en pesimismo, seguramente muy extendida en el tiempo.

Anexo 1: Agencias de Naciones Unidas en Irak

Anexo 2: Instituciones del gobierno provisional en Irak

*Alicia Sorroza Blanco y Carlota García Encina, Ayudantes de Investigación  
Real Instituto Elcano*