



Irak bajo el régimen de inspecciones

Manuel Coma *

Tema: Se analiza las implicaciones de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de NNUU, de la declaración presentada por Irak sobre armamento de destrucción masiva y del desarrollo de las inspecciones.

Resumen: La Administración Bush somete su propósito de despojar a Sadam Husein de su armamento de destrucción masiva como fruto de un doble compromiso, doméstico e internacional. Ello lleva a adoptar la resolución 1441. El régimen de inspecciones que ésta inaugura tiene muy escasas posibilidad de actuar eficazmente si no encuentran desertores que se arriesguen a informar y no reciben datos privilegiados de los servicios de inteligencia. Ello plantea un problema delicado para EEUU, porque revelaría objetivos prioritarios en caso de ataque. El otro elemento de juicio para el Consejo de Seguridad, la declaración presentada por Irak sobre el armamento prohibido, ha resultado de nula credibilidad. Sólo resta el informe que los inspectores habrán de presentar el 27 de enero.

Análisis: Los gobernantes de Washington no han ocultado su convencimiento de que la eliminación de las armas de destrucción masiva iraquíes pasa ineluctablemente por el derrocamiento de Sadam. Siete años de inspecciones en pugna continua contra la resistencia de Bagdad, la violación de 16 resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y casi otras tantas declaraciones falsas de su arsenal prohibido, han llevado al gobierno americano a retirar a Sadam el beneficio de la duda, si es que alguna vez llegó a otorgárselo.

Desde una posición legalista, en Washington se ha recordado que el alto el fuego de 1991 estaba condicionado al cumplimiento de la resolución 687, la primera de las 16 que exige al régimen entregar sus armas más letales. Desde entonces, técnicamente la situación es de alto el fuego y las hostilidades podrían reanudarse por incumplimiento por parte del derrotado de las condiciones bajo las cuales se produjo el cese de la actividad bélica. Pero los responsables americanos no han llevado a sus últimas consecuencias este razonamiento y no lo han utilizado como argumento en la discusión acerca del *modus operandi* respecto al desarme. Sin duda hubieran deseado que una nueva resolución del CS de NNUU se limitase a autorizar la guerra como sanción por los reiterados incumplimientos, pero eso no era políticamente factible.

El camino que se ha seguido, buscar el respaldo de Naciones Unidas, es consecuencia de un doble compromiso, doméstico e internacional. En el plano interior, los halcones consideraban la vía legal agotada y, en la atmósfera de hipersensibilidad creada por el

* Manuel Coma
Analista Principal, Área de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

11-S, les parecía inaceptable someter las exigencias de la seguridad americana a los compromisos y conveniencias de la comunidad internacional. Es más, lamentaban que en 1991 el mantenimiento de la coalición hubiera llegado a convertirse en un fin en sí mismo, contribuyendo a impedir que la lógica bélica llegase a sus últimas consecuencias, el derrocamiento de Sadam. Lo veían como un error que se había conseguido evitar en Afganistán, aún con apreciable detrimento para la Alianza Atlántica, mantenida rigurosamente al margen, y que no debía consentirse ahora. Pero el presidente se inclinó por la posición de Powell y su aliado Blair, considerando demasiado altos los costos de hacer una guerra que sería denunciada como ilegítima por buena parte de la opinión mundial.

La búsqueda de una cobertura legal llevó al segundo compromiso, el internacional, iniciando un largo tira y afloja entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con el enfrentamiento de Estados Unidos e Inglaterra contra Francia y Rusia, las cuales contaban con el apoyo más o menos tácito de China. Se daba por descontado que una resolución reabría el proceso de las inspecciones terminado abruptamente a finales de 1998 por iniciativa de Bagdad. Pero los anglosajones hubieran deseado una resolución única, que no dejase la más mínima escapatoria al régimen baasista y que desembocase directamente en guerra en caso de obstrucción al trabajo de los inspectores o de informe negativo de éstos. Los franco-rusos pretendían resucitar los términos de las anteriores resoluciones y eliminar absolutamente cualquier amenaza de guerra, cuya posibilidad habría de ser objeto de una nueva resolución que sería discutida tras el informe de los directores de UNMOVIC y de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

A lo largo de esas semanas Irak siguió practicando su estrategia de dividir para ganar tiempo en la esperanza de explotar las divisiones entre los grandes y la oposición generalizada al unilateralismo. Aceptaba un día a los inspectores para rechazarlos al siguiente, plegándose a las exigencias internacionales sólo *in extremis*. Al final, la última línea de batalla fue en torno a la incondicionalidad de la aceptación, proclamada cuando ya no le quedaba más remedio, para enseguida introducir matices a esa supuesta incondicionalidad.

El compromiso entre los actores claves del Consejo de Seguridad se produjo por fin al día siguiente de que las elecciones de *mid-term* dieran a los republicanos la mayoría absoluta en las dos cámaras, fortaleciendo la posición interna de Bush. La resolución 1441 imponía un régimen de inspecciones que superaba en dureza a todo lo anterior, exigía colaboración total por parte de las autoridades iraquíes y no dejaba absolutamente nada fuera de su alcance. Para que no quedase el menor resquicio de ambigüedad, el texto de la resolución multiplica machaconamente expresiones casi sinónimas, como por ejemplo refiriéndose a la exigencia de que Irak haga una declaración actualizada de sus programas armamentísticos prohibidos que sea "precisa, detallada y completa". No hacía sin embargo la menor mención a las consecuencias que podría acarrear una actitud obstruccionista frente a la labor de los expertos de UNMOVIC o el intento de ocultar las armas prohibidas y los medios para producirlas. Esas posibles consecuencias quedaban reservadas para una nueva discusión en el Consejo de Seguridad.

No era este aplazamiento la única expresión de compromiso. A pesar de su dureza la resolución respetaba algunos tabúes y de ese modo no se libraba de una cierta ambigüedad. A medida que los hombres de Sadam iban siendo acorralados y abandonaban su oposición a una tras otra de las exigencias que se iban concretando en el áspero lenguaje de la 1441, no dejaban sin embargo de proclamar que la aceptación no podía redundar en detrimento de la soberanía y dignidad del pueblo iraquí. Esta reiterada afirmación parece no haber sido tomada en cuenta por los redactores del acuerdo del organismo internacional, que posiblemente la desdeñaron como retórica

vacía para salvar la cara, equiparándola, quizás, con el gesto de Sadam de hacer rechazar la 1441 por unanimidad de su fiel parlamento para acto seguido asumirla como prueba de su suprema buena voluntad.

Sin embargo, la afirmación de soberanía y dignidad, que en cualquier otro contexto sería lo más normal, incluso elemental, del mundo, supone en las circunstancias iraquíes no ya limitaciones y reservas frente a lo que se dice aceptar sino una insuperable contradicción. Es como si el reo le dijese al juez que acepta plenamente su sentencia pero que en todo caso ésta jamás podrá atentar contra su buen nombre y sagrada libertad. La imposición de las draconianas inspecciones significa, obviamente, un atentado frontal contra la soberanía y debe ser considerado como consecuencia de la indignidad de un régimen que infringe la totalidad de los mandamientos de los derechos humanos, invade a sus vecinos, viola sus compromisos internacionales, practica todas las formas prohibidas de guerra, ampara y emplea diversas modalidades de terrorismo, tortura, miente, engaña y, en un comportamiento exacerbadamente hobbesiano, se ha mostrado siempre dispuesto a llegar hasta donde alguien sea capaz de cortarle el paso.

El último grado de exigencia y la eliminación de toda ambigüedad hubiera sido decirle a Sadam en el texto de la 1441 que su indigno comportamiento le obliga a la comunidad internacional a recortar brutalmente la soberanía de su país. Pero ese no es el lenguaje habitual entre las naciones y ese tabú no ha querido quebrantarse. Eso sólo se lo permite Sadam, cuya carta de acatamiento a regañadientes de la resolución está plagada de insultos contra América y el Reino Unido.

Hay también ambigüedad y un cierto grado de confusión en los términos utilizados tras el acuerdo del Consejo de Seguridad. Se le dio entonces a Irak un plazo de una semana para comunicar su respuesta. Pero resulta impropio hablar de aceptación. En realidad, las estipulaciones acordadas bajo el título 7º de la carta de las Naciones Unidas, como es el caso de las que conciernen a Irak pero no de las que atañen a Israel, con las que se las compara a menudo, son obligatorias para todos los miembros del organismo internacional y su rechazo implica una violación flagrante de los compromisos solemnemente contraídos al firmar la Carta fundacional. En rigor, no se da opción a aceptar o rechazar, de la misma manera que el juez no permite que el condenado decida o no el cumplimiento de la condena. Se trataría sólo de saber si está dispuesto a hacerlo por las buenas o habrá que exigírselo por las malas. El problema con el sistema de Naciones Unidas y el Derecho Internacional en general, lo que relativiza seriamente su plena condición de Derecho, es la absoluta carencia de mecanismos de imposición del cumplimiento de la norma, de lo que las relaciones del Consejo de Seguridad con Irak es un ejemplo más entre muchos. Así, la característica respuesta que el alto organismo da a la reiterada violación de sus resoluciones es una nueva resolución que multiplica las fórmulas exhortativas que instan una vez tras otra al cumplimiento de lo previamente incumplido.

La gran cuestión en este momento es si la 1441 es un eslabón más de esa cadena sin fin o va más bien a convertirse en el broche final y definitivo. Si los americanos la aceptaron sólo como una necesidad diplomática para apuntalar su coalición anti-Sadam es porque consideran muy improbable que las inspecciones consigan realizar descubrimientos sustanciales. Si Bagdad se resistió con uñas y dientes es porque teme que con los inspectores escudriñando todos los rincones del país esté corriendo el riesgo de que algo se destape. Si finalmente la aceptó es porque no tiene otra salida y espera que el riesgo sea bajo. Se fía de su capacidad de ocultación, perfeccionada a lo largo de doce años y muy probablemente de manera muy intensa durante los cuatro últimos en los que no ha habido ojos indiscretos intentado controlar su actividad.

Hay que suponer que a lo largo de los casi dos meses de debates previos al acuerdo del

Consejo de Seguridad, Irak ha reforzado las técnicas de encubrimiento de todos sus programas que persiguen la adquisición de armas de destrucción masiva y misiles y ha puesto a buen recaudo sus posesiones de ese tipo y todo lo que con ellas pueda relacionarse. Eso le permite cumplir la exigencia internacional de cooperar con la misión de Naciones Unidas, al menos en el sentido negativo de no realizar prácticas obstructivas. Hay que apostar por que los inspectores trabajan en balde. En las aproximadamente 1.500 instalaciones de la lista de UNMOVIC es prácticamente seguro que no hay nada. La aguja ni siquiera está en el pajar y no se sabe donde hay que buscarla. La gran esperanza son las delaciones. Al fin y al cabo esa fue la fuente de los descubrimientos relevantes de los años noventa.

Por eso, una de las grandes novedades de la 1441 es la proclamación del derecho a interrogar a cualquier persona, incluso sacándola del país, y no sólo a ella sino a toda su familia, pues son bien sabidas las tremendas represalias del régimen iraquí contra toda la parentela de sus enemigos. Si en el pasado ha habido soplos y desercciones que jugaron un papel decisivo en el hallazgo de lo que Sadam negaba tener, las nuevas disposiciones tenderán a propiciarlas. Se trata, sin embargo, de una probabilidad muy baja. El riesgo que corren los que estén dispuestos a hablar es enorme y Sadam, precisamente desde su derrota en la guerra del Golfo, ha retribalizado intensamente el país como medio de perfeccionar su control sobre la sociedad, de modo que el número de personas que podría ser objeto de venganza se cuenta por centenares, si no miles. Aunque el programa de interrogatorios se ha desarrollado poco en el momento en que esto se escribe, se ha perfilado claramente una pauta: los interrogados se niegan a hablar si no se halla presente algún funcionario del gobierno.

La otra gran fuente de avances en las inspecciones fue la inteligencia proporcionada por los servicios de los países interesados en el éxito de los trabajos de Naciones Unidas. Sin embargo, en la ocasión actual, americanos y británicos se enfrentan con un delicado problema. Han dicho que poseen la certeza de que tras la retirada de la anterior misión onusiana a finales de 1998, el régimen sadamista ha seguido adelante en su desarrollo de armas químicas y biológicas, y sus programas nucleares y misilísticos. Pero han proporcionado escasísimos datos. Eso afecta a su credibilidad, pues desde el punto de vista de la opinión pública, el principal problema que tiene la política americana es que la gente no percibe un peligro en un país tan acorralado y arruinado como Irak. Si embargo, en un país como España, con uno de los mayores índices europeos de oposición a una guerra, el 61% de los encuestados la apoyaría "si tuviésemos conocimiento de que desarrolla armas nucleares o de destrucción masiva" (BRIE: Barómetro del Real Instituto Elcano, diciembre 02).

La renuencia a proporcionar datos que tendrían un gran impacto público no es sólo, ni principalmente, la clásica reserva de los servicios de inteligencia a exponer sus fuentes. Ahora el problema es más grave. Los depósitos y centros de producción de ese peligroso armamento constituyen uno de los primeros objetivos de la campaña de bombardeos con la que se inicia toda guerra. Si Estados Unidos revela su localización, cuando llegue el momento los encontrará vacíos. Por otra parte, algún material de ese tipo podría estar escondido en lugares cuyo bombardeo constituye un tabú difícil de romper, como bajo escuelas, hospitales y mezquitas. De hecho, durante los últimos años, la fiebre constructora del régimen ha pasado de los palacios a las grandes mezquitas. Se puede explicar por la reorientación de un régimen de origen laico que trata de explotar la tan importante veta religiosa. Pero en algún caso los complejos religiosos viejos o nuevos podrían desempeñar también otras funciones.

Sin delaciones internas o inteligencia externa los inspectores nunca han podido conseguir gran cosa y es razonable suponer que ahora menos que nunca. De esa manera, Bagdad puede permitirse el lujo de dejar deambular por todo el país a los equipos de Naciones

Unidas, haciendo alarde de su actitud colaboradora y denunciando la mala fe de sus enemigos.

Sin embargo, a finales de la segunda semana de enero, el régimen iraquí ha comenzado a acusar a los inspectores de espías. Una vez más surgen los equívocos derivados de la ambigüedad residual que se ha mantenido en el texto de la resolución 1441 al respetar convenciones internacionales poco adecuadas para tratar con un régimen como el baasista. En el espíritu de las imposiciones a las que se somete a Irak, sin duda humillantes y anómalas para cualquier país "normal", está la idea de que cualquier opacidad es sospechosa y sólo la total transparencia puede tranquilizar a la comunidad internacional. De manera más o menos implícita se le está diciendo que lo mejor es que no tenga secretos militares que ocultar y por tanto que no haya que espiar. Al fin y al cabo el trabajo de los inspectores tiene mucho de espionaje legalizado y puesto que está expresamente dicho que no deber tener restricciones, resulta difícil establecer límites a su actividad.

Ese cambio de táctica iraquí es inquietante. Irak trataba de usar a los enviados del Consejo de Seguridad como garantía y coartada. Estos, en efecto, no han dejado de indicar que no están encontrando nada. Pero por otro lado han manifestado su decepción ante el informe que Sadam ha presentado sobre lo que posee. Países miembros del Consejo de Seguridad han expresado la misma decepción, lo que en alguna medida prefigura sus posiciones en el futuro debate en el seno del Consejo. El cambio de tono iraquí, con las nuevas acusaciones de espionaje, parece apuntar a un choque frontal con UNMOVIC y la AIEA. Podría estar preparándose su expulsión o, lo que sería mucho más grave, podría materializarse una de las objeciones a los procedimientos de NNUU por parte de los partidarios de la acción directa: los inspectores podrían ser tomados como rehenes.

Una de las muchas maniobras en marcha de Sadam es la de conseguir voluntarios internacionales que se presten a ser usados como escudos humanos frente a los invasores. No está teniendo mucho éxito. Si se atreviera a usar a los inspectores acusados de espías para tal fin, plantearía un serio problema a los planificadores militares americanos. En 1991 retuvo durante semanas a docenas de extranjeros occidentales. Finalmente debió de considerar que el desgaste de imagen internacional que le suponía no compensaba las ventajas que esperaba obtener y los liberó. Es casi seguro que se haya arrepentido. Una de las grandes incógnitas de las próximas semanas es si se atreverá a dar dicho paso.

Otra de las incógnitas decisivas es si los americanos se decidirán a revelar algún elemento substancial de información para proporcionar a los inspectores la oportunidad de realizar un hallazgo importante que deje en evidencia al régimen de Sadam. Pero tampoco es fácil predecir la repercusión de un tal descubrimiento. Los que se oponen radicalmente a la guerra por principio o por conveniencia política argüirán, sin duda, que el hallazgo demuestra la efectividad de las inspecciones y que por tanto hay que darles tiempo para que continúen su trabajo.

En el caso de ausencia de nuevas pruebas fehacientes de que el régimen iraquí esté engañando a la comunidad internacional, el principal elemento de juicio del que dispondrán los componentes del Consejo de Seguridad a partir del 27 de enero, fecha en la que presentan su informe Hans Blix y Mohamed El Baradei, jefes de los dos equipos de inspectores, será la declaración presentada por el gobierno iraquí el 7 de diciembre.

Hasta entonces, Irak venía negando de manera absoluta la posesión del más mínimo elemento prohibido en su inventario militar y del dispositivo industrial para adquirirlo. En su documento, Bagdad mantuvo exactamente la misma posición. Pero las cerca de

12.000 páginas que componen el documento son esencialmente un refrito de material que se remonta al menos a cuatro años atrás, durante el anterior período de inspecciones. Cuando éstas se interrumpieron, la misión de la ONU, UNSCOM, tenía constancia de toneladas de productos químicos y biológicos, de elementos para su fabricación, de material propio de un programa nuclear, de un número de misiles Scud de alcance medio (en torno a 20), cuya existencia consideraba probada pero que no había podido localizar y por tanto destruir.

La declaración del gobierno iraquí pretende que todo eso ha desaparecido, que la totalidad de los programas de investigación, desarrollo y producción han sido cancelados, pero que no ha quedado la más mínima prueba documental de tamaño proceso de volatilización. Al mismo tiempo da explicaciones muy poco satisfactorias de los intentos probados de adquirir subrepticamente en el exterior, en los cuatro últimos años, diversos materiales susceptibles de ser utilizados en las industrias armamentísticas químicas, biológicas, nucleares y misilísticas. Hace falta un inmenso cúmulo de buena voluntad respecto a Sadam y su régimen para dar por buenas tales explicaciones.

Nadie de los que deciden en el Consejo de Seguridad se ha mostrado satisfecho con el contenido de las 12.000 páginas y Estados Unidos ya ha dicho que lo considera una violación del compromiso adquirido por Sadam al acatar la 1441. No ha querido, sin embargo, dar unilateralmente el paso decisivo de considerar que este nuevo engaño legitima suficientemente una intervención armada. Todo depende ahora del informe que presenten los inspectores el 27 de enero y de su evaluación por parte del Consejo.

Conclusión: Por razones más políticas que jurídicas Estados Unidos lleva al Consejo de Seguridad su propósito de imponer el desarme de Irak, tal como lo exigen dieciséis resoluciones de NNUU. El texto mismo de la resolución acordada y el procedimiento seguido para exigirle a Irak una vez más su cumplimiento muestran las ambigüedades, casi contradicciones, propias del gran organismo internacional. El desarrollo de las inspecciones pone de manifiesto sus limitaciones, incluso impotencia. Tras la presentación del informe de los inspectores sobre los resultados de la labor realizada y su valoración de lo manifestado por Irak, el Consejo de Seguridad tendrá que hacer frente a sus responsabilidades para asegurar la paz haciendo respetar sus propios mandatos.

Manuel Coma
Analista Principal, Área de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano