



Irak, Naciones Unidas y el uso de la fuerza

Rafael L. Bardají*

Tema: El próximo 27 de enero los inspectores de Naciones Unidas y del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) elevarán su informe sobre el cumplimiento de Irak respecto a las obligaciones de desarme contraídas con la ONU. A partir de ese momento, el Consejo de Seguridad deberá decidir qué curso de acción tomar respecto a Irak. Este análisis estudia sus opciones y argumenta que no es necesaria una nueva resolución para atacar Irak si se considera que continúa incumpliendo sus obligaciones.

Resumen: La resolución 1441 aprobada por unanimidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 8 de noviembre de 2002, ofrecía a Irak una “última oportunidad” para cumplir con sus obligaciones de desarme y establecía para ello un calendario detallado, así como un procedimiento de revisión por parte del propio Consejo de Seguridad, que vence el próximo 27 de enero. A partir de esa fecha, el Consejo de Seguridad deberá valorar si Irak continúa en violación flagrante de sus obligaciones para con la comunidad internacional y qué medidas adoptar para obligar a su cumplimiento, incluyendo el uso de la fuerza. La resolución 1441 establece la deliberación del Consejo de Seguridad pero no requiere una nueva resolución que apruebe explícitamente un ataque sobre Irak. Una nueva resolución sería deseable desde el punto de vista de la expresión de la voluntad y coherencia de los miembros del Consejo de Seguridad, pero hay argumentos sobrados para poder actuar en consonancia con los principios de la Carta de Naciones Unidas a través de otros mecanismos de legitimación.

Análisis:

La resolución 1441 y el uso de la fuerza

La resolución 1441 es muy clara definir a Irak, país al que considera en “violación flagrante” de sus obligaciones contraídas con las Naciones Unidas desde 1991, así como sobre las obligaciones que estipula a fin de dar una “última oportunidad” a Irak para que cambie de actitud y acepte las condiciones de desarme impuestas por la ONU. En concreto:

- establece el plazo de siete días para que Irak acepte la resolución (cosa que hizo el 13 de noviembre, dentro del plazo, pero a través de una desafiante carta);
- requiere que Irak presente en un plazo no superior a 30 días una declaración completa de sus programas de armas de destrucción masiva y elementos

* Rafael L. Bardají
Subdirector Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano

asociados. Omisiones o falsedades serían interpretadas como una nueva violación iraquí. (Irak presentó 12.000 páginas también un día antes de finalizar el plazo estipulado, pero dicha masa de papeles fue valorada como insuficiente en sus explicaciones por parte de los responsables de los inspectores de UNMOVIC y del OIEA.);

- exige que las inspecciones se reanudaran bajo el nuevo régimen antes de 45 días (los inspectores pudieron reanudar sus trabajos, tras cuatro años de interrupción, el 27 de noviembre)
- establece el derecho de los inspectores a visitar todo tipo de instalaciones, sin restricción o limitación alguna, recordando que era una obligación iraquí la de cooperar con los inspectores; en el caso de que esto no fuera así, los jefes de los inspectores deberían informar al Consejo de Seguridad de inmediato a fin de adoptar las medidas pertinentes. Hasta la fecha no han necesitado hacerlo.
- Otorga a los inspectores el derecho a interrogar a personal iraquí en privado, contemplando la posibilidad de hacerlo fuera de Irak, desplazando incluso a sus familiares (el jefe de los inspectores, Hans Blix, ha reconocido que todavía no han podido desarrollar entrevistas sin la presencia de oficiales del gobierno iraquí).
- Obliga a Irak a entregar una lista completa de los científicos y técnicos involucrados en sus programas de armas de destrucción masiva y componentes (Blix también ha admitido que sigue sin cumplirse esta medida);
- Determina que en un plazo de 60 días tras el comienzo de las inspecciones (27 de enero de 2003) los jefes de UNMOVIC y del OIEA informen al Consejo de Seguridad sobre el grado de observancia y cumplimiento iraquí acerca de las provisiones de desarme adoptadas por las Naciones Unidas.
- Recuerda que ha advertido a Irak repetidamente de que se enfrentará a serias consecuencias a causa de las continuadas violaciones de sus obligaciones.

Hay que recordar que esta resolución se adopta en el marco del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que significa que se refiere a amenazas o riesgos para la paz y la seguridad internacional y que el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza para garantizar aquéllas. En eso no hace sino continuar la lógica de todo el tratamiento que se le ha dado a Irak desde la resolución 678 de 1990.

La resolución actual fue el fruto de intensas negociaciones entre Estados Unidos y el resto de miembros del Consejo de Seguridad, particularmente China y Francia (ver Manuel Coma, pero también entre el ala dura de la Administración norteamericana, que no quería someterse a Naciones Unidas, y el Secretario de Estado Colin Powell, favorable a una decisión internacional colegiada, opción por la que se decantaría finalmente el presidente Bush. De ahí algunas de sus ambigüedades. Por ejemplo, queda claro que quien debe informar acerca de una violación son únicamente los inspectores y no cualquier otro Estado; también queda claro que no autoriza explícitamente y de manera automática el uso de la fuerza contra Irak, pero no exige formalmente una nueva resolución para ello.

Frente a las tesis de Rusia y Francia (y ahora también de Alemania) de que toda intervención militar sobre Irak requeriría aprobar una nueva resolución que autorizara explícitamente el derecho al uso de la fuerza, tanto Estados Unidos como Reino Unido argumentaron ya en su explicación de voto que si tras una discusión en el Consejo de Seguridad no se adoptaba ninguna nueva resolución autorizando el uso de la fuerza,

ambas naciones entendían que podrían acogerse al derecho de autodefensa y a las resoluciones ya existentes, incluida la 1441, y defender por la fuerza el cumplimiento de las obligaciones iraquíes.

Día 27: las opciones del Consejo de Seguridad

Si el informe de los inspectores, aunque no sea concluyente de manera tajante, es negativo respecto de Irak, al Consejo de Seguridad se le abren diversas opciones en el desarrollo de la 1441.

En primer lugar, puede decidir extender el mandato de los inspectores y dar más tiempo a Irak para cumplir las resoluciones que le afectan. Hay quien, en las declaraciones de Hans Blix al respecto y la consideración de que conducir las inspecciones fiablemente en un país casi como España con un centenar de inspectores es prácticamente imposible, interpreta una ventana para esta opción. El hecho de que el más favorable a la continuación de las inspecciones sea el propio Sadam y el factor de que el elemento más negativo para el desempeño de las actividades de los inspectores no sea la extensión geográfica, sino la ocultación deliberada de sus programas por parte del régimen iraquí, así como su tradicional política de engaño sistemático, hace que esta alternativa encuentre muchos detractores, particularmente en Estados Unidos. Si se optara por la extensión del mandato se estaría complicando enormemente el factor coercitivo del despliegue militar americano, insostenible por mucho tiempo. También hay que considerar que sería negar el buen juicio del propio Consejo de Seguridad, que en noviembre estaba convencido de que los inspectores podrían informar en 60 días con fiabilidad.

La segunda opción consistiría en aprobar una nueva resolución, una 1442 para entendernos, reconociendo que Irak seguía obstinada en engañar a la comunidad internacional y que su política supone un grave riesgo para la seguridad regional e internacional y que, a fin de garantizar la paz y la estabilidad, se autoriza el uso de la fuerza para obligar a cumplir las resoluciones adoptadas por la ONU.

Que una resolución así pueda ser adoptada tras oír el informe de los inspectores depende en gran medida de la matemática con la que funciona el Consejo de Seguridad. Para adoptar una decisión sobre el uso de la fuerza se requiere una mayoría de miembros (9 sobre 15) y que ninguno de los cinco miembros permanentes opten por vetar tal decisión. Durante años de la vida de Naciones Unidas esto significó una situación en la que ni Rusia ni China vetasen la resolución de que se tratase. Con la actual composición del Consejo de Seguridad (al que España se ha sumado desde el 1 de enero. Véase Rafael Dezcallar, no parece impensable para una propuesta de Estados Unidos lograr 9 votos y la aquiescencia, tal vez vía abstención, de Rusia y China. Si eso es así, parece poco probable que Francia se plantee el veto y que Alemania se descuelgue con un voto negativo si Francia no objeta y el resto de los europeos (Reino Unido y España) apoyan a Norteamérica.

Conviene recordar aquí que el voto en el Consejo de Seguridad expresa la correlación de fuerzas y las peculiares relaciones políticas del momento y que cada nación vota según sus intereses nacionales, a veces en relación directa con lo que se discute y en muchas otras ocasiones motivados por un juego de intereses totalmente ajeno a la cuestión. Son países y gobiernos concretos los que se sientan alrededor de la mesa de las Naciones Unidas, no jueces interpretando un código internacional que no existe.

En el caso de que no se logre formar un consenso y una mayoría de votos a favor de una resolución autorizando el uso de la fuerza, al Consejo de Seguridad le queda una tercera opción: no hacer nada. Escuchar el informe negativo de los inspectores pero no declararse expresamente a favor de una medida de acción concreta. La probabilidad de

que esto ocurra no sólo depende del grado de divergencia sobre el curso a seguir entre los miembros del Consejo de Seguridad, sino también de cómo interpretarían y valorarían ellos el significado de la inacción de cara a la credibilidad de las propias Naciones Unidas. Admitir que Irak sigue en “violación flagrante” de sus obligaciones y al mismo tiempo ser materialmente incapaz de decidir y actuar para el respeto de sus resoluciones podría significar un golpe de muerte para la Organización. Ese fue el guante que lanzó el presidente Bush en su discurso ante la Asamblea general el 12 de septiembre de 2002: ser responsables y actuar o ser irresponsables y marginarse.

¿Guerra sin resolución?

La resolución 1441 no lo estipula expresamente y, por lo tanto, una intervención militar sobre Irak encaminada a hacer cumplir las imposiciones de Naciones Unidas no requiere formalmente una nueva resolución, por muy deseable que ésta parezca desde el punto de vista de la expresión de la voluntad y cohesión de la comunidad internacional a través de los 15 miembros del Consejo de Seguridad. El problema es que sin ella tendría que ser uno o una coalición de Estados miembros quienes se atribuyeran y cargaran con la responsabilidad de hacer velar el debido cumplimiento de las resoluciones impuestas a Irak. Hay precedentes para ello.

En diciembre de 1998, tras un largo tira y afloja entre Sadam y la ONU que culminó en la denuncia iraquí de los inspectores de UNSCOM y su negativa a seguir admitiendo su trabajo, Estados Unidos y Gran Bretaña desencadenaron cuatro días de ataques aéreos bajo la denominación de Operación Zorro del Desierto sin esperar a una autorización expresa del Consejo de Seguridad para ello. La argumentación a favor de dicha acción de castigo giró en torno a tres razones: La primera, la condicionalidad del acuerdo de alto el fuego firmado con Irak tras la guerra de 1991 asumido por Naciones Unidas en su resolución 687 de ese mismo año, según el cual estaría en vigor en la medida en que Irak cumpliera con lo estipulado en él y en las anteriores resoluciones. De acuerdo con esta interpretación y entendiéndose que la 687 no sólo se ocupaba de la expulsión de Kuwait de las tropas iraquíes, sino también, como se recogía, del mantenimiento de la estabilidad y la paz internacional, una acción militar sobre Irak, habida cuenta de sus continuas violaciones de sus compromisos, estaría haciendo de facto y de iure reactivar la resolución 687 (y la 678).

Una segunda razón fue la persistencia de los avisos dados por la ONU a Irak, advirtiéndole que se exponía a “las más severas consecuencias” en el caso de persistir en su negativa de cooperar con la ONU y cumplir con sus obligaciones. En 1998, el Consejo pasó las resoluciones 1154 y 1205, ambas condenatorias de la postura iraquí, advirtiéndole de las graves consecuencias de su incumplimiento. Si bien no mencionaba explícitamente el uso de la fuerza, no cabía duda de que era a lo que se estaba refiriendo.

La tercera razón tenía que ver con el apoyo a los planes y al espíritu de las Naciones Unidas tal y como se habían recogido y expresado en las sucesivas y continuas resoluciones sobre Irak. Este argumento sirve para superar las limitaciones del Consejo de Seguridad, que como órgano político puede ver bloqueadas sus posibilidades de actuación por falta de consenso.

Hay que decir que este razonamiento fue el utilizado por Javier Solana y la OTAN para actuar contra la República Yugoslava en 1999. Urgidos los aliados por la inminente situación de catástrofe humana en Kosovo y conscientes del probable veto ruso sobre una intervención militar contra Milosevic, la Alianza Atlántica sumió el riesgo político de iniciar su Operación Fuerza Aliada de bombardeos en la esperanza de que el resultado final, y una actuación acorde con los principios generales de las Naciones Unidas, dieran la legitimidad que la ONU era incapaz de conceder. Como se ha podido comprobar

después, tras los cambios políticos acaecidos en la antigua Yugoslavia, nadie en la zona recuerda el estéril debate del 99 sobre la distinción entre legalidad y legitimidad y nadie critica la acción de la OTAN por no contar con una resolución del Consejo de Seguridad. El hecho de que el Consejo de Seguridad no condenase la intervención aliada también fue un dato a tener en cuenta.

Cualquiera de estos tres argumentos podrían ser empleados ahora de cara a una actuación militar contra Sadam, pues siguen siendo igualmente válidos. Es más, cabría considerar dos razonamientos más: el primero, basado en la resolución 688 de 1991 por la que, tras el genocidio de los kurdos del Norte de Irak a manos del ejército de Sadam, se autorizaba la creación de zonas de protección dentro de Irak, dando pie a la supremacía de la ayuda humanitaria sobre los principios de no injerencia y de soberanía nacional, y la práctica de Kosovo de 1999, fundamentaría el derecho a intervenir en Irak en aras a la protección/liberación del pueblo iraquí de un régimen despótico y genocida.

La segunda línea argumental se basaría en el derecho a la autodefensa, incluida la defensa anticipatoria, ambos conceptos bien arraigados internacionalmente, para desarmar a Irak por la fuerza. Es la razón más utilizada por la Administración Bush para actuar incluso sin la aprobación expresa del Consejo de Seguridad. El riesgo contra su seguridad y la seguridad internacional se juzga como demasiado elevado para permitirse no hacer nada, particularmente cuando se combinan las dos ecuaciones más peligrosas, las armas de destrucción masiva y la posibilidad de que se le pasen algunos de esos sistemas a grupos terroristas.

España en el Consejo de Seguridad

España es miembro no permanente del Consejo de Seguridad desde el 1 de enero y por los próximos dos años. No tiene, obviamente, derecho de veto, pero puede cumplir un papel relevante si sirve para acercar posturas entre americanos y europeos. No cuenta con la potencia de ninguno de ellos, pero tiene dos cartas a su favor de incalculable valor: una relación crecientemente especial con Washington y una credibilidad como nación seria y responsable y a favor de una Europa fuerte entre los propios europeos. El reto que se le abre el 27 es impedir que algunos europeos ahonden aún más la zanja que separa cada día más a Europa de América. El presidente Aznar ha dejado claro que España considera deseable una nueva resolución, pero no imprescindible para una eventual acción militar contra Sadam y debe mantenerse en ese curso de acción. Sólo con la convicción de que la guerra no es una opción a descartar se podrá conseguir en el mejor de los casos que Irak se pliegue a la ONU y, en el peor, que los miembros del Consejo de Seguridad comprendan que ya no se puede permitir a Sadam seguir con sus engaños y que la ONU debe asumir sus propias responsabilidades.

Conclusión: El marco temporal fijado por la resolución 1441 se cierra el próximo 27 de enero y en ese momento el Consejo de Seguridad deberá adoptar el curso de acción a seguir con Irak. En el caso de que se juzgue que Irak sigue sin cumplir sus obligaciones el Consejo de Seguridad debería aprobar una nueva resolución autorizando el uso de la fuerza contra Irak. En realidad, una guerra contra Irak no necesita una nueva resolución, pero quien sí la necesita es la misma Organización de Naciones Unidas, pues si ante una violación sistemática y continuada de sus resoluciones se niega a contemplar las medidas necesarias para hacer velar por el cumplimiento de las mismas, se estaría cavando su propia tumba.

Rafael L. Bardají
Subdirector Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano