



Posicionamiento a favor de una intervención posbélica: el papel de España

*Rickard Sandell**

Tema: El presente análisis se centra en el papel que podría desempeñar España después de la intervención bélica en Irak. El hecho de defender la intervención militar conlleva una serie de responsabilidades con respecto a la población iraquí, en especial en la etapa posbélica. El análisis señala algunas de las cuestiones que dificultarían la construcción de una paz sostenible tras la intervención militar, al tiempo que indica aquellas áreas en las que España podría desempeñar un papel clave. Asimismo, también intenta evaluar de qué modo podría España reafirmar su papel internacional sin desviarse más de su opinión pública.

Resumen: El gobierno español ha optado por respaldar una intervención armada en Irak, manifestando con ello su deseo de participar en la configuración de la política internacional. Pese a la estrategia adoptada por el gobierno, suele considerarse que la crisis de Irak es fruto de una iniciativa angloamericana. Así, el gobierno de España está pagando un precio muy alto a nivel nacional por las decisiones estratégicas que ha adoptado, sin por ello conseguir el pleno reconocimiento de la Comunidad Internacional. Hasta la fecha, España sólo ha participado en la crisis de forma diplomática. Si asumiera una posición más activa, de modo que comprometiera recursos humanos y económicos para dar apoyo a sus decisiones de política exterior, lo más probable es que pudiera ejercer una mayor influencia en el proceso en el que se ha comprometido, además de conseguir que su postura fuera más transparente y disfrutara del reconocimiento internacional. Este análisis indica que España podría desempeñar un activo y destacado papel en la reconstrucción de un Irak posbélico, ayudando con ello a situar el país para emprender el camino hacia la democracia. También subraya algunos de los riesgos que conllevaría dicha reconstrucción. Una participación activa en la reconstrucción de Irak centraría la contribución de España en los aspectos humanitarios de la crisis, otorgándole, posiblemente, un papel clave en la reconstrucción de las relaciones entre Estados Unidos y Europa, consideradas esenciales para acelerar y pagar los trabajos de reconstrucción.

Análisis: El Gobierno español, con su apoyo abierto a una intervención armada en Irak, se ha puesto tanto de parte de Estados Unidos como del Reino Unido. Con la adopción de esta polémica postura –desde un punto de vista europeo– también ha dado a conocer a la Comunidad Internacional que está dispuesta a asumir un papel distinto y más activo en cuestiones de política internacional y exterior, midiéndose con países de la talla de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, las principales y más importantes naciones de Europa.

* *Rickard Sandell*
Investigador Principal, Demografía y Migración
Real Instituto Elcano

Sin embargo, España todavía no ha asumido en esta crisis toda la responsabilidad que le correspondería a un influyente actor político. Así, a diferencia del Reino Unido y Estados Unidos, no ha comprometido tropas ni recursos económicos para el despliegue militar. Tampoco ha valorado qué sucedería tras la guerra, ni ha revelado sus opiniones acerca de cómo se debería restablecer la democracia o construir una paz sostenible en el país, cuestiones éstas que ahora están debatiendo el presidente George W. Bush y el primer ministro Tony Blair. La principal contribución aportada hasta la fecha consiste en un compromiso de donar a ACNUR 5 millones de euros. Según ha demostrado esta crisis, tanto los pequeños como los grandes países pueden participar en el juego diplomático. Sin embargo, en última instancia, resulta esencial asumir un firme compromiso más allá de la mesa diplomática. No es casual que a los defensores de una intervención militar a menudo se los denominen como los seguidores de la iniciativa angloamericana. Por consiguiente, para que España pueda reivindicar con mayor credibilidad su inclusión entre los países más relevantes de Europa, antes deberá demostrar que está preparada para defender su postura política con todas las consecuencias. Ello exige una cierta dosis de acción y una considerable cantidad de recursos.

La cuestión fundamental consiste en definir cuál debería ser la actuación de España. El aporte de tropas sería una posible opción, pero tal vez resultaría más interesante participar seriamente en la reconstrucción y construcción de la paz en un Irak posbélico, lo que, además, sería mejor recibido por la opinión pública española. De este modo, España concentraría sus esfuerzos en los aspectos humanitarios del conflicto, que es una de las principales preocupaciones del movimiento antibélico de España. No obstante, la opción de desempeñar un papel activo en Irak tras la intervención militar conlleva una serie de riesgos. Es muy probable que tanto los intervencionistas como todos los defensores de la intervención militar, sean considerados los responsables de cualquier inestabilidad interna que pueda surgir en el Irak posbélico. También cabe la posibilidad de que la historia se centre en menor medida en los esfuerzos militares para derrocar a Sadam Husein y haga hincapié en el proceso orientado a restablecer la paz. Así, una intervención posbélica poco satisfactoria supondría el pago de un elevado precio por parte de los responsables, mientras que la devolución a Irak de la fuerza con que contaba antes de la guerra del Golfo y poner fin a 13 años de deterioro humanitario constituirían importantes logros en materia de política exterior para aquellos que hubieran contribuido a tales propósitos.

Riesgos posteriores a la guerra

En el caso de Irak, existen numerosos factores que apuntan a un escenario posbélico extremadamente complejo y difícil. No puede descartarse la posibilidad de que estas dificultades supongan una amenaza para la reconstrucción y las perspectivas de alcanzar una paz sostenible en el país.

Irak cuenta con una de las poblaciones de desplazados más importantes del mundo. Las estimaciones indican que, desde 1980 hasta la fecha, entre 2 y 3 millones de iraquíes han huido del país o están desplazados. Cerca de 530.000 individuos han sido reconocidos como refugiados; entre 800.000 y 1.200.000 son personas internamente desplazadas, mientras que el resto son refugiados indocumentados, emigrantes ilegales, etc. Ante el comienzo de las hostilidades, lo más probable es que estas cifras aumenten, aunque, en última instancia, el número de refugiados o desplazados generados por el nuevo conflicto dependerá de la naturaleza del mismo. Las estimaciones de ACNUR de los desplazamientos adicionales oscilan entre 1.000.000 y 1.500.000 de personas.

Muchos de los desplazados han sido obligados a abandonar sus propiedades, otros han visto cómo les destruían o expropiaban sus bienes. Aunque no es probable que todos los iraquíes desplazados retornen a su país después de la intervención militar y vuelvan a ocupar su antigua residencia, cabe la posibilidad de que una amplia mayoría se incline

por esta opción. Por consiguiente, es de esperar que las reclamaciones de bienes y tierras, así como determinadas cuestiones en materia de compensación, se conviertan en una importante fuente de disensiones civiles en un Irak liberado de Sadam Husein.

Irak es una sociedad multiétnica, por lo que el derrocamiento del régimen actual podría provocar el surgimiento de conflictos étnicos que antes se habían mantenido ocultos. La experiencia de los Balcanes ha demostrado que impedir la aparición de conflictos étnicos puede ser un factor clave para conseguir que un país disfrute de una paz sostenible. Nadie sabe realmente qué tipo de relaciones mantendrán los kurdos, los musulmanes chiítas, los musulmanes suníes y otros grupos minoritarios cuando se haya puesto fin al régimen totalitario. Si surgen conflictos étnicos, no puede descartarse la posibilidad de que las luchas internas entre las distintas comunidades étnicas incrementen sustancialmente las dificultades del pueblo iraquí. Los conflictos étnicos supondrían una seria amenaza para cualquier esfuerzo orientado a reconstruir la sociedad civil de Irak. Además, la ingente cantidad de armas de fuego con que cuenta la población civil, y que se reparten entre todos los grupos étnicos, hace más evidente el peligro potencial de la situación.

La situación humanitaria constituye otra fuente de malestar. Irak ha estado sometido a un régimen de sanciones económicas desde 1990, por lo que ha dependido del programa de "petróleo por alimentos" desde que Sadam Husein finalmente lo aceptara en 1996. Se estima que hasta el 60% de la población iraquí (14 millones de personas) dependen de las raciones de alimentos que facilita este programa. Si la capacidad de producción de petróleo no resulta perjudicada durante la intervención, cabe prever la continuación del mencionado programa, aunque a corto plazo podría no ser suficiente. Según las estimaciones actuales, un millón de niños menores de cinco años sufren malnutrición severa. Las enfermedades relacionadas con la malnutrición y otras enfermedades infecciosas están muy extendidas. La provisión de medicamentos es escasa, y el mantenimiento de las instalaciones de asistencia sanitaria es más que insuficiente.

Existe la posibilidad de que la intervención militar agrave la situación actual, por lo que debería prepararse una intervención posbélica capaz de acoger a un elevado número de heridos que requerirán ayuda urgente. Si la distribución de alimentos se viera interrumpida, las enfermedades provocadas por malnutrición podrían aumentar. Aun cuando la campaña militar no llegue a destruir las infraestructuras, el mantenimiento de las centrales eléctricas y de las plantas depuradoras de agua se ha reducido o interrumpido como consecuencia de la reticencia del Gobierno iraquí a cooperar con Naciones Unidas durante la década de 1990. La escasez de agua potable es, con toda probabilidad, el problema más acuciante y relevante para la salud pública. Cerca de 5 millones de iraquíes no tienen acceso a agua potable ni a condiciones higiénicas. La mayoría de los datos señalan que una intervención posbélica en Irak conllevaría una de las operaciones de ayuda humanitaria más importantes de la historia. En el caso de que la producción de petróleo resultara destruida o perjudicada, sería necesario planificar medidas de emergencia para prestar ayuda directa en la forma de provisiones de alimentos hasta que se reanudara la producción de crudo. La situación actual –antes de una posible intervención militar– no es satisfactoria. Las agencias de ayuda de Naciones Unidas deben hacer frente a un importante déficit de fondos. Hasta la fecha, ACNUR ha solicitado 154 millones de dólares y ha recibido tan solo 25 millones. Las estimaciones basadas en la experiencia de los Balcanes indican que la prestación de ayuda humanitaria a un millón de personas representa un coste anual de cerca de 500 millones de dólares. La suma total de las actividades relacionadas con los refugiados de la Guerra del Golfo ascendió a 300 millones de dólares.

Por último, el derrocamiento del gobierno actual supondría el colapso de la administración iraquí, entorpeciendo así el funcionamiento, entre otros, del sistema

judicial, las fuerzas policiales y las autoridades sanitarias. Aunque una amplia mayoría coincide en observar que Irak no ha sido un modelo ejemplar en cuanto a derechos humanos y justicia social se refiere, el actual sistema ha facilitado un cierto grado de seguridad y de preceptos legales. Dada la complejidad de los problemas que surgirán en un Irak posbélico, la seguridad local será un elemento clave para conseguir que la reconstrucción se lleve a cabo con éxito. Cualquier intento por derrocar al régimen actual debería asegurar la continuación de una administración y de unos servicios básicos, lo que permitiría garantizar la seguridad y defender el Estado de Derecho. También, y de forma simultánea, sería necesario reeducar a las fuerzas policiales en materia de derechos humanos, además de reformar el sistema legal conforme a los derechos civiles y humanos básicos. La posibilidad de no mantener ni reformar la seguridad podría acarrear consecuencias de gran alcance para un país que se verá obligado a enfrentarse de forma simultánea con el retorno de refugiados, reclamaciones ambiguas de propiedades, posibles conflictos étnicos y escasos suministros de alimentos y medicamentos. Las propias fuerzas policiales podrían representar un problema adicional en términos de seguridad, puesto que tienen un fácil acceso a las armas, y el hecho de no integrar tales fuerzas en la reconstrucción de la seguridad local podría resultar contraproducente. Lo mismo cabe decir de las fuerzas armadas del país.

La estrategia española con respecto a las actividades posbélicas

Para abordar con éxito todos los problemas que presentará el Irak posbélico, se requiere adoptar un compromiso, aportar recursos y diseñar una cuidadosa planificación. Dados los problemas previsibles, cualquier estrategia con respecto a las actividades a desarrollar tras la intervención militar debería examinar la posibilidad de destinar importantes recursos a: 1) mantener la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho; 2) proporcionar ayuda directa.

1) Mantener la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho

Aun cuando España no contribuya a la intervención militar con ninguna aportación de tropas, podría desempeñar un papel decisivo proporcionando seguridad en la etapa posbélica. Además, el país también podría asumir la responsabilidad de reformar las agencias de policía nacional de Irak. En lo que respecta a proporcionar seguridad, España podría considerar dos actividades que presentan una serie de elementos comunes: 1) proporcionar seguridad activa a través de sus tropas militares y de la Guardia Civil, enviando a Irak agentes de estos dos cuerpos para que ayuden a la policía local a mantener la seguridad en determinadas zonas del país; y 2) proporcionar formación en materia de seguridad. Las fuerzas policiales de Irak han sido entrenadas para satisfacer los propósitos de una dictadura, por lo que cabe esperar que la policía local iraquí –a diferencia de las fuerzas militares españolas y la Guardia Civil– no disponga de suficiente formación para proporcionar seguridad con arreglo a las normas y convenciones humanitarias reconocidas. El principal centro de atención de dicha misión consistiría en ayudar a la policía iraquí a abordar el retorno de los refugiados, los conflictos étnicos, los delitos menores y los actos de violencia leves, además de ayudar a evitar que durante este proceso la policía local viole los derechos humanos. España adquirió experiencia en la construcción de la paz y la seguridad local durante el conflicto de Kosovo, por lo que sus conocimientos al respecto podrían facilitar considerablemente este trabajo.

El restablecimiento del sistema judicial y del estado de derecho es un proceso más complejo, que exige la creación de un gobierno democrático. El presidente George W. Bush se ha comprometido a ayudar a los iraquíes a construir un gobierno representativo, aunque no está muy claro cómo se llevará a cabo. Parece que Estados Unidos se inclina por poner a un general estadounidense al frente del país durante un período provisional. El primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, aboga por un administrador civil de Naciones Unidas, mientras que España, Italia y Bulgaria no se han pronunciado al

respecto. La cuestión de cómo construir un gobierno representativo todavía está por resolver. No obstante, de lo que no cabe ninguna duda es de que será un proceso largo – de años, quizá–, y lo mismo cabe decir de la reconstrucción del país. Por consiguiente, si España está considerando seriamente la posibilidad de participar mediante el aporte de recursos humanos y financieros a los trabajos que se lleven a cabo en el Irak posbélico, también debería evaluar con detenimiento las posibilidades de reconstrucción del país.

Lo más probable es que una iniciativa encabezada por Estados Unidos provocara que países como Francia y Alemania entre otros se abstuvieran de participar seriamente en los trabajos de reconstrucción, lo que significaría que aquellos que contribuyan, tendrán que pagar un precio muy alto. Sería preferible una participación multilateral. Una reconstrucción impulsada por Naciones Unidas contaría con mayor apoyo, y el coste se repartiría entre varios países. Una operación dirigida por esta organización generaría más beneficios, puesto que la opinión pública española probablemente preferiría un proceso de democratización liderado por la ONU antes que una operación dirigida por un general estadounidense. Ponerse de parte de Blair en este asunto se traduciría, casi con toda probabilidad, en una buena inversión. Ello implicaría una nueva resolución del Consejo de Seguridad para regular las actividades posbélicas. Si Gran Bretaña y España emprendieran una iniciativa conjunta para ejecutar dicha resolución, ello les permitiría disfrutar de una situación privilegiada a la hora de negociar la participación de Naciones Unidas y de la Unión Europea en la reconstrucción de Irak.

2) Ayuda directa

Aunque se trataría de una vasta tarea, facilitar ayuda directa probablemente resultaría menos complicado que la mayoría de las otras actividades posbélicas. La ayuda directa – como la provisión de alimentos y medicamentos– conllevaría, en primer lugar, un importante compromiso financiero por parte del gobierno. No sería necesario que éste creara nuevas estructuras para administrar tal ayuda. Ya existen varias organizaciones que cuentan con amplia experiencia en trabajos de cooperación sobre el terreno, incluyendo Irak, y que están mejor preparadas para abordar el trabajo de asistencia que los políticos.

En cualquier caso, fuera cual fuera la suma que el gobierno decidiera poner sobre la mesa, sería insuficiente. Por lo tanto, el papel del gobierno debería consistir en coordinar la distribución de estos recursos con objeto de maximizar los resultados. Este trabajo significaría ponerse en contacto con los representantes de las organizaciones de ayuda interesadas en abordar cuestiones de asistencia humanitaria en un Irak posbélico y, tras realizar las consultas pertinentes con las mismas, establecer prioridades para asegurarse de que la ayuda directa de España se emplee del modo más eficiente posible. Aparte de una iniciativa de ayuda unilateral, España, en calidad de miembro de la Unión Europea, también podría valorar la posibilidad de desempeñar un papel destacado a la hora de obtener apoyo financiero procedente de los fondos comunitarios. Al fin y al cabo, Irak es fronterizo con uno de los países que ha solicitado formar parte de la Unión Europea: Turquía. El empleo de fondos de la Unión Europea procedentes de la Agencia Europea para la Reconstrucción podría suponer una importante inversión para la estabilidad futura de una Unión ampliada, que incluiría a Turquía. Una iniciativa de estas características recibiría una cálida acogida, puesto que diversificaría la carga financiera de las operaciones de reconstrucción e implicaría a la Unión Europea en la configuración de un nuevo Irak, que muy probablemente se convertirá en un valioso socio de la UE en el mundo árabe.

Conclusiones: ¿Por qué España tendría que considerar la posibilidad de participar activamente en un Irak posbélico? La participación directa de España en la crisis de Irak se ha visto seriamente obstaculizada por la política interior española. El gobierno español, pese a que ha tenido que enfrentarse con una aplastante mayoría del electorado

en contra de una intervención militar, se ha mantenido fiel a su postura inicial de apoyar dicha intervención. Nadie duda de que el gobierno tendrá que pagar por ello en las próximas elecciones. Sin embargo, es posible que antes de que eso suceda muchas cosas hayan cambiado. Una intervención militar centraría el debate en la situación interna de Irak y en cómo conseguir que el país vuelva a la normalidad. Si España apoya una intervención armada, entonces será corresponsable de la reconstrucción del país y de la construcción de la paz en Irak. Una mala gestión de la intervención posbélica acarrearía unas consecuencias políticas de gran alcance, tanto a escala nacional como internacional, interpretándose, en última instancia, como un error parcial por parte del gobierno, con independencia de que España adopte una postura activa o pasiva en esta fase.

Sin embargo, si el gobierno español no opta por una participación activa, es posible que se le acuse de incapacidad para hacer frente a una importante crisis sobre el terreno, tal y como sucedió tras el reciente accidente del Prestige. La reticencia por parte de los líderes españoles de abordar las consecuencias provocadas por el Prestige salió en los titulares de los periódicos de todo el mundo, mientras el gobierno trabajaba para aprobar regulaciones de la Unión Europea destinadas a evitar futuros accidentes en el transporte marítimo, que sólo llegaron –en el mejor de los casos– a los teletipos de las agencias de noticias. Al final de la etapa más turbulenta de la crisis del Prestige, se acusó a los líderes políticos españoles de pasividad y de no haber sido capaces de enfrentarse a la crisis sobre el terreno. Una participación directa en la reconstrucción de Irak proporcionaría al gobierno español una herramienta clave para ejercer influencia directa en cualquier actividad posbélica y, utilizada correctamente, le servirá para demostrar que posee las aptitudes necesarias para dominar una crisis internacional.

El gobierno español debe encontrar el justo equilibrio entre sus esfuerzos diplomáticos y su participación directa en una situación de crisis. Ello no sólo es básico desde un punto de vista electoral. Es importante recalcar que no basta con apoyar a los aliados en la mesa de conferencias –cualquier país puede participar en el juego diplomático– para ganar influencia en cuestiones arriesgadas de política exterior. Si España aspira a desempeñar un papel destacado en la palestra internacional, antes deberá forjarse la reputación de que para lograr sus objetivos de política exterior está dispuesta a sacrificar importantes recursos.

Rickard Sandell
Investigador Principal, Demografía y Migración
Real Instituto Elcano

Nota Bene: El presente análisis fue publicado el 13 de marzo 2003. Desde entonces el gobierno español ha anunciado un programa de ayuda humanitaria para el presente conflicto en Irak. El programa consiste en una participación de un buque hospital, y 30 millones de euros que van a ser repartidos entre los países vecinos de Irak y varias organizaciones de ayuda humanitaria.