

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

Guerra y Desarrollo

José Antonio Sanahuja. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Irak: una sociedad muy vulnerable al impacto de la guerra

A fecha de hoy, resulta difícil valorar el coste directo de la guerra en la infraestructura y la economía iraquí. Como es sabido, no existe aún un recuento fiable de las víctimas civiles de los bombardeos y los combates directos. La precariedad de los datos y el colapso de las instituciones y la administración pública hace muy difícil contar con estimaciones fiables tanto de los costes directos de reconstrucción y rehabilitación de infraestructuras y servicios esenciales, como de otros costes indirectos y de largo plazo relacionados con las víctimas que producirán, años después, las minas o las bombas sin estallar, y la actividad productiva que no se realizará.

Cualquier estimación debe partir de un hecho cierto: la guerra impuesta por Estados Unidos se ha abatido sobre una economía destruida, unas infraestructuras que nunca se recuperaron de la devastación causada por la primera Guerra del Golfo, y sobre una población extremadamente vulnerable, cuyos indicadores sociales reflejan palpablemente los efectos de dos guerras y doce años de bloqueo y sanciones (ver recuadro). En 2002 Irak tenía un Índice de Desarrollo Humano de 0,58, el cuarto más bajo en los países árabes, sólo por delante de Sudán, Yemen y Mauritania.

Tomemos las infraestructuras: miles de niños mueren por simples diarrea, debido a que el 65% del agua que se suministra por la red no es apta para el consumo. La principal fuente de agua del país, el río Tigris, recibe cada día medio millón de toneladas de aguas residuales sin depurar. La mitad de las plantas de tratamiento de aguas del país no funcionaban antes de la guerra, y una cuarta parte de las que sí funcionan no suministraban agua limpia. Res-

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

pecto a la energía eléctrica -vital para el abastecimiento de agua y las instalaciones de saneamiento-, hay que recordar que los ataques aéreos de la primera guerra del Golfo destruyeron muchas de las centrales eléctricas. Doce años después, muchas aún estaban sin reparar. En 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó que Irak sólo generaba

La vulnerabilidad de la infancia en Irak, 2002

Alrededor de la mitad de la población iraquí, cercana a los 25 millones de personas, tiene menos de 14 años. La situación de la infancia es clave tanto para su bienestar presente como para asegurar el futuro desarrollo del país. Sin embargo la guerra y las sanciones han ocasionado un visible deterioro de las condiciones de salud, nutrición y acceso a la educación, aumentando la vulnerabilidad de la infancia en Irak ante las consecuencias de la guerra y las carencias de posguerra. Algunos indicadores básicos ilustran esa vulnerabilidad:

- Aproximadamente uno de cada cuatro niños iraquíes no acude a la escuela, y esa proporción es más alta para las niñas: una de cada tres no está escolarizada.
- De cada diez niños iraquíes, uno muere antes del quinto mes de vida. Irak ha sufrido el mayor incremento de la tasa de mortalidad infantil del mundo en los últimos años.
- Aunque la situación nutricional experimentó ciertas mejoras desde 1996, con la introducción del programa "Petróleo por Alimentos", en 2002 más de un millón de niños menores de cinco años -alrededor del 25% de la población infantil total- sufría desnutrición crónica.
- Siete de cada diez niños mueren de diarrea o de enfermedades respiratorias causadas por la contaminación del agua o la desnutrición.
- En 2002 los hospitales públicos iraquíes registraban 40.000 muertes de niños cada año por encima del nivel de 1989.

Fuente: UNICEF y PNUD

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

3.800 MW de los 6200 MW necesarios. Aún se desconoce el impacto de esta guerra sobre estas infraestructuras. Un gran número han sido dañadas por los bombardeos, y el hecho es que en muchos lugares los servicios de agua y electricidad aún no se han restablecido.

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

En lo referido a nutrición, la sequía que afectó a Irak aumentó el número de personas dependientes del Programa "Petróleo por Alimentos" - alrededor de 15 millones de iraquíes, de un total aproximado de 24 millones -, que distribuía el gobierno iraquí a través de los más de 43.000 tenderos y agentes locales del Sistema de Distribución Pública del Gobierno, que el coordinador de Naciones Unidas, Dennis Halliday, consideraba muy eficaz. Aunque se distribuyeron raciones para un mes ante la inminencia de la guerra -el programa fue suspendido el 17 de marzo de 2003-, estas eran insuficientes y según estimaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, a principios de mayo se habrían agotado. Esto plantea una situación difícil: la guerra destruyó el Sistema de Distribución, y la inseguridad reinante impide que el PMA pueda reconstruir el Sistema y comenzar a distribuir en mayo las 480.000 toneladas de alimentos/mes necesarias para evitar la escasez y el hambre que afectaría a los iraquíes más pobres vulnerables.

2. La instrumentalización de la ayuda humanitaria

La guerra de Irak ha sido una nueva muestra de la inquietante tendencia de los beligerantes a instrumentalizar y politizar la ayuda humanitaria, infringiendo el Derecho Internacional Humanitario. Esta tendencia ya se observó en las recientes guerras de Kosovo y Afganistán.

En Afganistán y en Irak, el principal obstáculo que ha enfrentado Estados Unidos y sus aliados no es la capacidad de combate del adversario, que puede hacer muy poco frente a la superioridad militar absoluta de Estados Unidos. El principal problema es moral y político: presentar el ataque a Irak como una "guerra justa" y legítima y ocultar sus verdaderos motivos: la creación de un nuevo orden internacional de corte hegemónico, que refleje la distribución del poder militar actual, y no la de 1945, aún presente en la composición y las reglas del Consejo de Seguridad.

La necesidad de que la guerra tuviera cobertura legal y pudiera ser presentada como una guerra legítima explica el empeño de Washington para que se aprobara una segunda resolución del Consejo autorizando el uso de la fuerza;

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

si se producía un veto por parte de Francia, Rusia o China, para obtener una mayoría de 9 o 10 votos con la que dar cobertura política al ataque, aunque éste fuera ilegal; y cuando todo esto fracasó, la usurpación de la autoridad del Consejo en la reunión de Bush, Blair y Aznar en las Islas Azores, y la invocación, en confusa mezcolanza, de la Resolución 1441, de la 687 de 1991, y del "argumento humanitario", basado en el precedente de Kosovo. En este contexto es en el que cobra sentido referirse al papel jugado por la ayuda humanitaria. Permítanme que dedique unos minutos a este problema.

Aunque otros interventores tratarán esta cuestión con más detalle y conocimiento, hay que reiterar que la 1441 no incluía ningún "gatillo oculto", y que incluso Estados Unidos admitió la necesidad de una nueva Resolución, cuyo proyecto, de hecho, presentó. También hay que recordar que la autorización del uso de la fuerza a la que remite la Resolución 687, adoptada en 1991 tras finalizar la Guerra del Golfo, tenía como propósito "restablecer la paz y la seguridad en la región" mediante la retirada iraquí de Kuwait, y no por otros medios definidos a posteriori y de forma unilateral, como el "cambio de régimen", que la Resolución 1441 tampoco menciona, y que es un objetivo ilegal según la Carta de Naciones Unidas. Por último, pretender que la 687 y otras Resoluciones anteriores, como la 678 de 1990, que autorizó el uso de la fuerza en aquel momento, otorgarían a Estados Unidos el derecho a intervenir a perpetuidad para "restablecer la paz y la seguridad" en Oriente Próximo, es sencillamente ridículo.

¿Y respecto al "argumento Kosovar" de la "intervención humanitaria"? Afirmar que se trata de situaciones similares es absurdo. Es cierto que en Kosovo también se actuó sin autorización del Consejo de Seguridad, por lo que esa intervención, como la de Irak, puede ser considerada ilegal. Pero las analogías terminan aquí. Después de lo ocurrido en Ruanda y en Bosnia, hubiera sido inmoral haber permitido la consumación de un nuevo genocidio, y aunque la intervención también respondía a otras razones, mucho menos nobles, la opción de no hacer nada era casi imposible de sostener. Se ha alegado que el grave incumplimiento de la Carta que suponía utilizar la fuerza sin autorización del Consejo se justificaría como "mal menor" ante el incumplimiento, aún más grave, del derecho internacional que supondría el genocidio y los crímenes contra la humanidad que se estaba produciendo en Kosovo, y

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

que nos encontraríamos ante una "intervención humanitaria" que reflejaría la idea, cada vez más aceptada en el plano doctrinal -aunque ese consenso no se refleja aún en el derecho positivo-, de que los principios de soberanía y no injerencia no son absolutos, y no pueden ser invocados para encubrir esos crímenes. Y que la Comunidad internacional tiene la responsabilidad, el derecho, y seguramente la obligación de intervenir para impedirlos.

El hecho es que Kosovo pone de manifiesto las insuficiencias y limitaciones de la Carta de Naciones Unidas y en particular, del Consejo de Seguridad, ante estas situaciones. Pero la solución a este dilema no es dinamitar el Consejo de Seguridad y arrojar al basurero de la historia la Carta de Naciones Unidas, en tanto sistema de seguridad colectiva, ofreciendo a cambio el retorno a un sistema internacional no muy alejado del "estado de naturaleza" hobbesiano en el que, en ausencia de reglas, sólo contaría el poder y la fuerza.

En consecuencia, afirmar que Irak es una "guerra humanitaria" que se justifica y legitima por el sufrimiento que Saddam ha impuesto a la población iraquí, es falaz e inmoral. La crisis humanitaria la ha provocado provocando el ataque angloamericano, y no el gobierno de Irak. No cabe duda de que el régimen de Saddam viola los derechos humanos, pero no más que otras dictaduras, y desde luego, no parece justificado desencadenar una guerra que puede causar más víctimas que las violaciones de los derechos humanos que se pretende atajar.

Sin embargo, el argumento de que la guerra responde a razones humanitarias ha estado muy presente en el discurso político y en la propaganda de guerra: El cerco y el ataque a Basora, que con millón y medio de habitantes fue declarada "objetivo militar legítimo", se justificó por la necesidad de llevar ayuda humanitaria a la población. La irrupción de tropas turcas en el Kurdistán iraquí, que no llegó a producirse, respondía según Ankara a "razones humanitarias". El apoyo logístico español también se presenta como un envío de ayuda humanitaria. El "papel vital" ofrecido a Naciones Unidas en la el proyecto de resolución que suspendería el embargo y daría a Estados Unidos el control del petróleo iraquí parece responder al objetivo de que Naciones Unidas, que Bush ya ha declarado "irrelevante" en materia de paz y seguridad, se reconvierta en una especie de "ONG global" cuya actuación en materia humanitaria ayude a

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

legalizar ex post la intervención anglo-norteamericana. La destrucción del sistema de distribución del programa "petróleo por alimentos" de la administración iraquí se encubrió con el reparto de comida desde los camiones militares de la coalición anglonorteamericana, en una operación poco afortunada, a juzgar por las caóticas operaciones de distribución realizadas en lugares como Safwan en los primeros días de guerra, y transmitidas por los medios de comunicación. Operaciones que, como el triste "bombardeo humanitario" de paquetes amarillos con raciones militares en Afganistán, respondían más razones de propaganda, que a los principios de humanidad e imparcialidad, establecidos por el derecho internacional humanitario, y a las normas de funcionamiento de las ONG, más profesionales, y que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables.

Pero estas actuaciones, que responden a un burdo intento de manipulación de la opinión pública, tienen costes que no deben ser obviados. Si la ayuda humanitaria es percibida como parcial, se pone en peligro a las organizaciones y al personal humanitario y se reduce su capacidad de asistencia y protección a las víctimas. El asesinato el pasado mes de marzo, en Afganistán, del delegado del Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) Ricardo Munguía, revela cuán reales son esos riesgos: Munguía fue asesinado a sangre fría por un grupo de supuestos talibanes, que dejaron en libertad a sus acompañantes afganos, también empleados del CICR, tras ordenarles que no volvieran a trabajar para "organizaciones extranjeras".

3. Saqueos, desgobierno e incumplimiento de las obligaciones que el derecho internacional impone a las potencias ocupantes

En el momento en el que se produce la ocupación efectiva del territorio, y el gobierno ya no puede ejercer su autoridad, la "potencia ocupante" -término empleado por las Convenciones de Ginebra y otros instrumentos del derecho internacional- asume una serie de derechos y obligaciones, que incluyen responsabilidades y funciones de gobierno en el territorio ocupado. El mantenimiento de la ley y el orden es, obviamente, una de esas funciones. Asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales y la satisfacción de las necesidades

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

básicas de alimentación, salud, agua y saneamiento es otra, asegurando, si ello es necesario, el libre acceso a la población de organizaciones humanitarias imparciales y en particular de la Cruz Roja.

Sin embargo, el colapso de las autoridades iraquíes dio origen a una situación de anarquía, saqueos, incendios y desórdenes generalizados, incluyendo crímenes violentos, ataques de represalia y otras violaciones de los derechos humanos, que los ocupantes no han atajado. En Basora, Kirkuk, Bagdad y otras ciudades las sedes de los ministerios, almacenes públicos, empresas estatales, las universidades, embajadas, oficinas y almacenes de agencias de Naciones Unidas, incluyendo las oficinas de los inspectores de UNMOVIC, y hasta los hospitales, han sido objeto de saqueos y ataques vandálicos. El Centro Iraquí Atómico fue saqueado y se ha diseminado material radioactivo. Muchos edificios públicos fueron incendiados. La pasividad de los ocupantes ante el saqueo del museo arqueológico de Bagdad ha sido uno de los hechos más deplorables. Muchos lugares en los que se habían almacenado armas y municiones por parte del ejército iraquí también fueron saqueados. Durante varios días, las tropas anglonorteamericanas permanecieron impasibles ante esos hechos, incluso si se producían delante de sus blindados. Sólo de manera tardía y renuente los ocupantes comenzaron a adoptar algunas medidas para restablecer el orden y los servicios básicos a la población, restablecer el suministro de agua y electricidad y protegerlos hospitales y otras infraestructuras básicas.

En un marcado contraste, Estados Unidos ha actuado con notable diligencia para evitar la destrucción de los pozos y otras instalaciones petrolíferas, incluyendo el Ministerio del ramo. Es igualmente significativo que las primeras decisiones relativas al restablecimiento de una autoridad gubernamental han sido el restablecimiento de la producción de petróleo, y el nombramiento el pasado 4 de mayo de Tamir Abbas Gaddan, ex - director de planificación con el Gobierno de Saddam, como Ministro del petróleo, y como "asesores", de dos ejecutivos del sector, Phillip J. Carroll, y Gary Vogler, procedentes de Shell y Exxon Mobil respectivamente.

Las medidas para restablecer el orden y los servicios básicos han tenido escasa eficacia. Un mes después de finalizar los combates, continúan

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

registrándose gran número de actos violentos -incluyendo hechos como la muerte de 15 civiles entre el 30 de abril y el 1 de mayo por disparos de soldados estadounidenses en las manifestaciones de la localidad de Faluja-, y las tropas desplegadas se mostraban incapaces de mantener la ley y el orden. A mediados de mayo, según informaciones de prensa, los hospitales continuaban registrando numerosos ingresos por actos violentos y de represalia.

En una decisión que puede interpretarse como un reconocimiento implícito del fracaso de su política de posguerra, en los primeros días de mayo Estados Unidos decidió relevar al general retirado Jay Garner, y nombrar un nuevo administrador, Paul Bremer, para dirigir la posguerra en Irak. Otros altos cargos han sido cesados, como la responsable de restablecer los servicios básicos en Bagdad, la diplomática Barbara Bodine.

La destrucción y saqueos de edificios e instalaciones públicas va a hacer más difícil la rehabilitación y la reconstrucción del país. Según el representante de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Bagdad, Dr. Ghulam Popal, esos actos han desbaratado el sistema de vigilancia epidemiológica, y en general todo el sistema de salud se ha hundido. Estas carencias son muy graves en un momento en el que, según este organismo, rebrota el cólera en la región de Basora y hay riesgo de epidemias en diversos lugares. Los vacíos de poder han producido conflictos por el control de los hospitales, y algunos han sido ocupados por milicias religiosas y clérigos sin formación médica, como el hospital Al Kindi. El personal sanitario aún no ha cobrado los salarios de emergencia de 20 dólares proporcionados por la Oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria, dependiente del Pentágono.

La OMS ha resaltado el alto número de civiles iraquíes víctimas de explosiones de municiones abandonadas por el ejército iraquí, y de cargas sin explotar de "bombas de racimo" arrojadas por aviones estadounidenses y británicos. Estas últimas han sido cuestionadas por las organizaciones humanitarias y de derechos humanos por su elevada tasa de cargas que no estallan -que se convierten, de hecho, en minas antipersona- y por no distinguir entre combatientes y civiles. Sólo en Sadr City (antes Saddam City), el hospital zonal ha reportado 40 muertos y alrededor de 200 heridos por esta causa desde que terminaron los combates. Según la ONG Landmine Action, en el Norte de Irak se han produci-

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

do centenares de víctimas por esta causa, muchas de ellas niños. Por la experiencia de conflictos anteriores, la utilización este tipo de munición comportará elevados costes humanos y económicos en la futura reconstrucción de Irak.

Finalmente, en este escenario de posguerra la tendencia a la militarización y la politización de la ayuda humanitaria puede acentuarse. Tras la experiencia de Kosovo y Afganistán, Estados Unidos ha creado en Irak una nueva oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria dependiente del Pentágono, que conducirá la asistencia a la población civil con los mismos criterios de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Las ONG, las agencias de Naciones Unidas y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) han expresado su rechazo a la dirección militar estadounidense de las operaciones humanitarias en Irak.

4. Intereses corporativos y perspectivas para la reconstrucción

La tendencia de Estados Unidos a considerar que la democracia y la libertad también incluyen, se nos dice, las "libertades económicas", plantea interrogantes sobre la reconstrucción y el desarrollo de largo plazo de Irak. La adopción de un modelo económico liberal en un país en el que, tras 12 años de sanciones y algunos más de políticas económicas dirigistas, se encuentra con la economía devastada y un sector privado muy débil, puede ser sólo la legitimación ideológica de un rápido proceso de privatizaciones que permitiría la irrupción de los intereses corporativos estadounidenses, dejando al margen las necesidades de los iraquíes.

Los planes de reconstrucción de la administración Bush, presentados a principios de marzo, prevén un "gobierno-sombra" dirigido por militares y funcionarios civiles estadounidenses y ya incluyen una lista confidencial de contratos otorgados a empresas estadounidenses, quedando Naciones Unidas y sus agencias marginados de la reconstrucción, aunque se alegue que estos organismos tendrán un papel "vital". El proyecto de resolución presentado en el Consejo de Seguridad el pasado 10 de mayo confirma el papel marginal de Naciones Unidas, que se verá limitada a asuntos humanitarios. Con esta resolución, Estados

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

Unidos dispondría de los ingresos del petróleo iraquí para otorgar contratos a empresas estadounidenses y de los países integrados en la coalición, lo que permitiría que los poderosos intereses corporativos que le respaldan pudieran asentarse en Irak, en los años venideros, jugando un papel central en la economía de ese país y el control de los recursos... y en otros intereses estratégicos de Estados Unidos, como la construcción del oleoducto que enlazaría Mosul, en Irak, con Haifa, en Israel, a través de Siria.

En ese escenario, no está garantizado que los ingresos del petróleo se destinen a satisfacer las necesidades básicas de los iraquíes. Hay un conflicto de intereses inherente en el hecho de que el principal importador de petróleo del mundo vaya a convertirse en el gestor de las segundas más importantes reservas de petróleo del mundo. Ese conflicto de interés sólo podría ser solventado confiando la gestión de los recursos a un tercero -¿Qué tal Naciones Unidas?-, que cuente con participación de las instituciones iraquíes y responda ante la comunidad internacional y ante un gobierno iraquí democrático.

Los casos de las bien relacionadas Bechtel y Halliburton son ilustrativos. El Grupo Bechtel acaba de obtener el principal contrato para la reconstrucción de Irak, por unos 700 millones de dólares en los próximos dieciocho meses, que abriría las puertas a Bechtel para jugar un "papel central" en la reparación de los aeropuertos, puertos, hospitales, escuelas, ministerios, y sistemas de irrigación destruidos durante la guerra. Bechtel tiene en nómina como asesores señor a George Shultz y Caspar Weinberger, Secretarios de Estado y de Defensa en la etapa Reagan. Con ellos trabajó un joven Rumsfeld, que en 1983 viajó a Irak como enviado especial del Presidente Reagan, prestando apoyo a Saddam en su guerra contra Irak y, de paso, presionando a favor de Bechtel para que lograra sustanciosos contratos, incluyendo la construcción de una planta química "de doble uso" en la que se fabricaron armas químicas. Por otro lado, la firma Kellogg Brown & Root, una subsidiaria de Halliburton, fue seleccionada por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército - sin concurso ni competencia - para la reparación de los campos petrolíferos iraquíes. El contrato de Halliburton podría llegar a un total de siete mil millones de dólares en los próximos dos años, e incluye, además de la reparación, la operación de esos campos. En Halliburton trabajó, hasta su nombramiento como Vicepresidente, Richard Cheney. De ella recibe aún pagos

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

sustanciosos.

5. De Afganistán a Irak: la "guerra contra el terrorismo" y los compromisos internacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza

La guerra de Irak, en tanto parte de una "guerra contra el terrorismo" más amplia impuesta por Estados Unidos, define un escenario adverso para el desarrollo y la cooperación internacional, y en particular, para el cumplimiento de los llamados "Objetivos del Milenio", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 a través de la "Declaración del Milenio", firmada por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno. Comprenden ocho objetivos de desarrollo social y económico, que se concretan en 18 metas cuantificables para el periodo 1990-2015. El más importante es reducir la pobreza extrema a la mitad en el periodo mencionado.

Esos objetivos, sin embargo, están hoy seriamente comprometidos. En primer lugar, los atentados del 11 de septiembre, la "guerra contra el terrorismo" emprendida por Estados Unidos y, en particular, la guerra de Irak, han alterado drásticamente la agenda de las relaciones internacionales. La guerra se ha convertido en un asunto central, y los problemas del desarrollo, cuando apenas comenzaban a adquirir cierta relevancia, vuelven a estar relegados a un segundo plano y a ser vistos a través del limitado prisma de la seguridad nacional. Si el 11-S y las guerras hegemónicas posteriores, en Afganistán o Irak, suponen un retorno a la lógica de guerra en las relaciones internacionales, cabe suponer que cuestiones como la ayuda externa, las negociaciones comerciales, y las acciones para hacer frente a la deuda externa o los problemas del medio ambiente, serán atendidas solo o principalmente si se percibe que guardan relación con las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos de los actores en juego.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre financiación del desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en abril de 2002, el Banco Mundial planteó que sin recursos adicionales, que se situarían entre 40.000 y 60.000 millones de dólares al año, sería imposible alcanzar los "Objetivos del Milenio". Aunque también se afirmó que el aumento de la ayuda era necesario para atenuar los problemas

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

sociales que pueden alentar el terrorismo global, la propuesta encontró la oposición frontal de la Administración Bush. Ésta considera que la clave del desarrollo es el libre comercio y no la ayuda, aunque ésta sí se justifica como instrumento de la política exterior. Aunque se negó a aceptar compromisos cuantitativos en Monterrey, Estados Unidos ha aumentado la ayuda bilateral para los países aliados en la "guerra contra el terrorismo" y ha presionado al Banco Mundial y al FMI para utilizar la ayuda económica, según The Economist, como un "soborno" para ganar aliados.

Aumento de la ayuda inferior, en todo caso, al que se ha producido en el gasto militar en Estados Unidos, que parece haber optado por la fuerza antes que por la diplomacia en sus relaciones exteriores, y por el "neokeynesianismo militar" y el recurso a la guerra para reactivar su economía. Aunque difícil de calcular, ese gasto militar supone un elevado "coste de oportunidad" para la ayuda al desarrollo y los Objetivos del Milenio. En el presupuesto de defensa presentado al Congreso para el ejercicio 2002 se propuso un aumento de 48.000 millones de dólares respecto al año anterior, hasta llegar a un total de 379.000 millones. Sólo el aumento de 2002 es cuatro veces el presupuesto de ayuda al desarrollo total de Estados Unidos, y casi la misma cifra que sería necesaria para lograr los Objetivos del Milenio. Con ese aumento, Estados Unidos destinará a defensa tanto como los 20 países siguientes en la escala mundial de gasto militar. La guerra de Irak le ha costado a Estados Unidos unos 100.000 millones de dólares, de los que el Congreso ya ha aprobado el 80%.

De igual forma, la distribución geográfica y las prioridades de la cooperación y la ayuda internacional están cambiando en función de las lógicas de la guerra y de intereses de seguridad. En los presupuestos de 2002 y 2003 de Estados Unidos, los países implicados en la "guerra contra el terrorismo" reciben los mayores aumentos, en especial en ayuda militar y de seguridad. Pakistán dejó de recibir ayuda, como penalización por las pruebas nucleares de 1998 y al régimen militar de Pervez Musharraf, pero tras el 11-S se convirtió en el cuarto receptor mundial de ayuda bilateral de Estados Unidos, y en el segundo de AOD, superado solamente por Egipto. Con el fin de obtener la anuencia turca para abrir el frente norte en la guerra contra Irak, Estados Unidos ofreció 26.000 millones de dólares para renegociar su deuda externa, y otros 6.000 millones de ayuda concesional. Otros países verán condicionada la ayuda a las exigencias de la "gue-

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

rra contra el terrorismo", y no al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. África subsahariana y América Latina, consideradas áreas estratégicamente "seguras" en la "guerra contra el terrorismo", ya están siendo objeto de menos atención política y una reducción de los compromisos financieros.

Tras la guerra, las necesidades de reconstrucción exigen sumas elevadas para reconstruir lo dañado. En un contexto de escasez de recursos, la reconstrucción detrae fondos de otras áreas. En la conferencia de donantes de Tokio, en enero de 2002, se comprometieron 4.500 millones de dólares para Afganistán. En el caso de Irak, las estimaciones varían, pero el coste de la reconstrucción puede situarse en algún punto entre los 20.000 y los 100.000 millones de dólares, y aunque parte de esos costes sean sufragados por el petróleo iraquí, la ayuda externa tendrá un papel destacado.

Según los datos más recientes, de mantenerse la tendencia será difícil que los Objetivos del Milenio se logren en el 2015. Antes de producirse el 11-S el grado de cumplimiento era desalentador. Con la excepción del sudeste asiático, en ninguna región se está avanzando al ritmo requerido; en África subsahariana y el este de Europa se están registrando retrocesos, y hay 70 países que se sitúan por detrás de la tendencia necesaria en la reducción de la pobreza extrema.

6. Reflexiones finales

Es evidente que no se puede atribuir el incumplimiento de los Objetivos del Milenio a un solo factor, y en especial a la primacía de la seguridad y la guerra en las relaciones internacionales. También inciden otros factores condicionantes, que ya operaban antes y de forma independiente respecto de las dinámicas provocadas por el 11-S y la "guerra contra el terrorismo". La economía internacional parece estar sumida en un largo ciclo recesivo, que comenzó con la ruptura de la "burbuja" bursátil de las nuevas tecnologías, se agravó con la cadena de escándalos empresariales iniciada por Enron y WorldCom, y que la guerra de Irak puede profundizar. Las negociaciones internacionales de las que dependen las opciones de los países en desarrollo, y en particular la "Ronda de Doha" de la OMC, han llegado a principios de 2003 a una situación cercana al bloqueo debido a la resis-

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

tencia de los países industrializados a hacer concesiones en materias clave para los países en desarrollo, como la agricultura o las patentes. Las iniciativas sobre reducción de deuda progresan con lentitud y aparecen nueva crisis financieras en países de renta media como Argentina o Uruguay, sin que haya avances en la reforma de la "Arquitectura Financiera Internacional".

Por último, los Objetivos del Milenio se enfrentan a los condicionantes estructurales del sistema internacional. Como ha señalado David Held, ese sistema se caracteriza por una brecha o déficit jurisdiccional y de incentivos: en un mundo globalizado y regionalizado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, surge el problema de las "externalidades" negativas de las que nadie se ocupa, y la ausencia de instituciones que aseguren la provisión y la regulación del uso de los bienes públicos internacionales. Aunque los mercados están cada vez más integrados, la autoridad política sigue fragmentada en los Estados, haciendo muy difícil una acción de gobierno eficaz a escala internacional. Además, al existir marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, es frecuente que ésta no se produzca. Se pueden formular solembes compromisos y acuerdos internacionales de cooperación, como los Objetivos del Milenio o el protocolo de Kioto. Sin embargo, en un mundo de Estados soberanos la ausencia de reglas imperativas sobre los medios que exigiría su cumplimiento, unida a la falta de voluntad política, genera comportamientos escapistas o de free rider. A la postre, la pobreza y la desigualdad se mantienen, y el deterioro ambiental sigue su curso. Estados Unidos y su negativa a sumarse a Kioto es un caso extremo, pero no aislado, como revela la experiencia de Monterrey, y en especial la negativa de los Estados a aumentar la ayuda al desarrollo o aceptar "impuestos globales" para financiar la provisión de bienes públicos internacionales.

¿Qué relación existe entre la guerra en Irak y estos problemas? A lo largo de la historia, la guerra ha tenido un papel decisivo en la configuración de ese sistema internacional "westfaliano" basado en el Estado territorial y el principio de soberanía. La guerra de Irak contribuirá a mantener ese sistema, pudiendo debilitar a Naciones Unidas y los marcos de cooperación multilateral. Con la guerra de Irak y el redespliegue del poder hegemónico de Estados Unidos, podemos estar más lejos de la sociedad global y del "orden legal cosmopolita" que permitiría gobernar la globalización y hacer frente a la pobreza y la desigualdad, y con el

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

cumplimiento de los "Objetivos del Milenio", crear un mundo en el que la justicia y la equidad, y no el uso de la fuerza, sean el principal fundamento de la paz y la seguridad.

Fuentes documentales utilizadas en esta intervención

Oxfam Internacional (2002), *Irak: al borde del desastre humanitario*, Madrid, Intermón Oxfam/Oxfam Internacional, octubre. (Nota elaborada durante la visita de reconocimiento del ingeniero de aguas de Oxfam Internacional (OI), Paul Sherlock, con la cooperación de CÁRITAS. El experto visitó Bagdad, Najaf, Mosul y Kirkuk).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002), Arab Human Development report. Creating Opportunities for future Generations, Nueva Cork, PNUD

UNICEF (2002), *La situación de los niños en Iraq: análisis basado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños*, Nueva York, UNICEF, febrero

McGIRR, Boin y Mikel Mancisidor (2003), *La legalidad internacional del uso de la fuerza contra Irak (Con especial referencia a la posición española)*. Dictamen Final (Preparado por encargo de la Federación de Asociaciones de Defensa y Protección de los Derechos Humanos y Paz y Tercer Mundo), 28 de febrero.

SANAHUJA, José Antonio (2002), *Guerras, desastres y Ayuda de emergencia. El "nuevo humanitarismo" internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam

SANAHUJA, José Antonio (2003), *"De Doha a Bagdad: la fuerza contra la cooperación internacional"*, en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Coords.), *Tiempos difíciles. Guerra y Poder en el sistema internacional*. Anuario CIP 2003, Madrid, CIP/Icaria

Tribunal de Opinión sobre la Guerra contra Irak



Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Plataforma 2015 y Más

SCHMITT, Michael N. (2003), *The Law of Belligerent Occupation*, 15 de abril de 2003, (<http://www.crimesofwar.org/print/onnews/iraq5-print.html>)

ZUNES, Stephen (2003), "The U.S. and Post-War Iraq", *Foreign Policy in Focus*, mayo (disponible en <http://www.fpif.org>).