

LES ALTERNATIVES A LA RESOLUCIÓ MILITAR DELS CONFLICTES INTERNACIONALS Joan Berga (joan.berga@campus.uab.es), Blanca Camps (blancacampsfebrer@yahoo.com) i Xavier Rambla (xavier.rambla@uab.es)

Aquestes pàgines han sorgit de les discussions entaulades en el context de l'Assemblea d'Estudiants i Professors de la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia de la Universitat Autònoma durant el mes d'abril de 2003. Entre moltes altres qüestions en aquella ocasió vam constatar la dificultat per articular un discurs teòric i coherent que fos crític amb la guerra d'Iraq. Es van crear, doncs, algunes comissions des de les quals vam fer l'esforç d'ordenar algunes idees que poguessin ajudar-nos a construir aquest discurs. Les tres persones que signem aquest text vam decidir de preguntar-nos si hi havia solucions alternatives a la guerra, hem cercat documentació sobre aquest tema, i presentem una síntesi del que hem après.

Com es poden evitar les tiranies? Aquesta és una pregunta molt antiga, i molt tergiversada, que ha adquirit una vigència punyent en la política internacional des dels anys noranta. De fet, el problema era obert molt abans, però el seguit de conflictes d'aquesta dècada ha mostrat que no era defensable la idea d'amagar-lo sota el supòsit que ningú no podia intervenir a dins de les fronteres d'un estat.

Naturalment se'ns acuden de seguida moltes respostes que podrien evitar les tiranies a la llarga. Escanyant el mercat d'armament, convertint l'educació per la pau en paradigma, universalitzant la justícia social i el desenvolupament humà, fent de la democràcia el principi polític mundial, etcètera i etcètera, evidentment es posarien moltes dificultats perquè existís una tirania, i encara més perquè aquesta pogués amenaçar el món. Val a dir que d'aquesta manera també ens estalviaríem que algú altre s'inventés una guerra amb el fals pretext de deslliurar la humanitat d'alguna tirania.

Però ens fa l'efecte que un discurs crític sobre la guerra no es pot quedar tan sols en aquestes possibilitats que podrien materialitzar-se a llarg termini. Hem de reconèixer que existeix una altra pregunta molt més immediata: de quines mesures a curt termini disposa el sistema actual de relacions internacionals? Volem endreçar les perspectives que hem pogut recollir durant aquests mesos, jutjar-les segons el nostre coneixement i les nostres idees, i oferir una conclusió sobre aquestes bases. Recordem per endavant que no som especialistes en el tema i que tan sols volem difondre una documentació.

L'estratègia de la guerra preventiva: atac militar i construcció de nacions

La justificació oficial de la guerra d'Iraq de 2003 argumenta que calia una intervenció armada per canviar un règim polític tirànic el qual a més ajudava terroristes internacionals i emmagatzemava armes de destrucció massiva. Afegeix també que aquest procés encendrà la revolució democràtica a l'Orient Mitjà i per tant crearà les condicions d'un món molt més pacífic. Per tot això els plans de la invasió d'Iraq distingeixen una primera fase purament militar d'una segona fase de "construcció de la nació" sobre principis democràtics.

No ens estendrem gaire criticant les justificacions de la guerra, ja que és públic a hores d'ara que moltes de les raons publicades abans de la intervenció eren falses i que la seqüència entre la fase militar i la política és una quimera. Però ens sembla important de

recordar el balanç històric de l'anomenada estratègia de la “construcció de nacions”, que s’ha difós aquests darrers mesos.

Pei & Kasper (2003), amb una intenció purament tècnica de valorar l’eficàcia d’un instrument, han recollit la llista d’intervencions de “construcció de nacions” dirigides pels Estats Units durant el segle XX. De setze intervencions tan sols quatre (Alemanya, Japó, Grenada i Panamà) han aconseguit que el règim polític fos democràtic uns anys després. Aquests autors arriben a la conclusió que Iraq no presenta ni una sola de les característiques comunes (identitat nacional forta, capacitat estatal efectiva, experiència prèvia amb el constitucionalisme, interessos populars i/ o de les elits complementaris amb els dels Estats Units, habilitat per aprofitar l’assistència econòmica, legitimitat internacional de l’administració interina) que han afavorit l’èxit de la intenció oficial en aquests quatre casos. En canvi, en moltes altres ocasions el resultat ha estat la creació d’una dictadura, cosa que també ha succeït amb altres règims polítics que els Estats Units han protegit per tal d’evitar un “mal major”. La situació és encara pitjor si recordem que el mateix Iraq va ser constituït com a tal pels britànics després de l’esfondrament de l’Imperi Turc, que van ensinistrar la burocràcia sunnita que havia de regir el país per modernitzar-lo, i que els baasistes o el mateix Saddam han sorgit d’aquesta burocràcia, amb suport des dels anys seixanta fins als vuitanta dels Estats Units.

L’estratègia de l’embargament: les decisions i els seus efectes

La invasió iraquiana del petit Kuwait el 2 d’agost de 1990, territori reclamat ja històricament per Iraq, va significar realment el final de la guerra freda i del bloqueig operatiu del Consell de Seguretat de les Nacions Unides. La reacció dels qui veien amenaçada l’estabilitat de la zona no es va fer esperar, i aquell mateix dia 2 d’agost el Consell de Seguretat es reunia per condemnar la invasió i demanar la retirada immediata de les tropes invasores.

El 6 d’agost de 1990, només quatre dies després, el Consell va aprovar l’adopció de sancions econòmiques contra l’Iraq en forma d’embargament amb l’aprovació de la Resolució 661. La Resolució es va adoptar amb 13 vots a favor (dos membres no permanents, Iemen i Cuba, es van abstenir). L’embargament volia que es complís la R660, la qual reclamava la immediata retirada de les forces d’ocupació iraquianes del territori kuwaitià. Era un mecanisme, doncs, de coerció, basat en l’article 41 del Capítol VII de la Carta de les Nacions Unides (NNUU), que permet decretar la interrupció de les relacions econòmiques amb un país. Des de llavors el Consell de Seguretat ha imposat un embargament comercial, financer i aeri complet, així com ha impedit de participar en competicions esportives, a més d’Iraq, a la República Federal de Iugoslàvia i Haití; ha prohibit els vols cap a i des de Líbia, ha bloquejat l’exportació del petroli d’aquest país, ha congelat els actius libis a l’estranger; ha limitat la mobilitat de ciutadans d’Angola, Haití i Sudan per evitar amenaces contra la pau; ha imposat un embargament d’armes contra tot un país per evitar la provisió de tots els bàndols d’una guerra civil, i també ha prohibit els estats aliens l’exportació d’armes cap a aquests països (com ara Angola i Serra Leone). (Burci, 2000)

En aquella primera resolució que va establir mesures coercitives contra Iraq es va crear el Comitè de Sancions, òrgan subsidiari on es trobaven representats tots els membres del Consell de Seguretat, amb la competència de supervisar l’embargament. En els

altres casos es van constituir també altres Comitès de Sancions independents els uns dels altres. La Resolució 678 (1990) va establir la possibilitat de fer servir tots els mitjans possibles per acabar amb l'ocupació iraquiana de Kuwait, i per tant va donar la llum verda als bombardeigs de l'anomenada Tempesta del Desert, que va provocar uns danys gravíssims en les infraestructures iraquianes. Més tard, tant l'embargament com la dictadura de Saddam Hussein van impedir que es reconstruïssin les infraestructures del país, però les prohibicions internacionals van afectar d'una manera directa el tractament de l'aigua i d'aigües mortes, el sistema sanitari, la irrigació de l'agricultura, el sistema de repartiment alimentari (només podia arribar a cobrir menys del 60% de les calories necessàries per a tenir una alimentació adequada), la disposició de medicaments vitals, l'educació i la recerca científica.

Quan l'any 1991 es va anunciar el final del conflicte, es va crear un Fons de Compensació - destinat al pagament dels danys de guerra- i l'UNSCOM (més tard UNMOVIC) per tal de supervisar i conduir el procés de desmilitarització parcial i unilateral d'Iraq. L'UNSCOM s'encarregaria també d'establir un sistema de control de les importacions i exportacions de matèries sensibles, conegudes com a matèries de doble ús, és a dir susceptibles de ser utilitzades amb fins militars. La denúncia dels efectes negatius de l'embargament sobre la població iraquiana (FAO, UNICEF, Interlaken, etc.) va dur a l'aprovació del programa de les Nacions Unides "Petroli per Aliments", el 14 d'abril de 1995, quatre anys més tard de l'inici de les sancions econòmiques (Resolució 986 del Consell de Seguretat). Garantia que Iraq exportés fins a un màxim de 1.000 milions de dòlars cada 90 dies en petroli i productes associats, els quals sortirien a través de Turquia per l'oleoducte de Kirkuk- Yumurtalik i des de la planta de Mina al-Bakr. Aquesta quantitat va anar augmentant progressivament en resolucions posteriors aprovades cada mig any i destinades a estudiar l'impacte humanitari del programa. La Resolució 986, doncs, no establia un programa de desenvolupament, sinó que tan sols obria una via per a la provisió humanitària.

El règim de Saddam sempre va magnificar els danys ocasionats per l'embargament a fi de presentar-se com a màrtir i com a nucli de la resistència contra l'opressió de les potències occidentals. El fet, però, és que Saddam gestionava més del 50% del pressupost que proporcionava el Programa Petroli per Aliments. Justament aquesta gestió va ser l'objecte de les crítiques d'utilitzar els recursos que proporcionava el programa per a fins no- humanitaris (propòsits militars, palaus o monuments) en contra de la prohibició explícita de la R986. A més, Saddam Hussein va organitzar tot un sistema d'exportacions de petroli a part, amb la complicitat de la majoria dels seus països veïns. A hores d'ara amb la Resolució 1483, que data del 20 de maig de 2003, les sancions econòmiques, exceptuant en el cas del comerç d'armes, han estat aixecades.

Les avaluacions més rigoroses dels impactes de les sancions econòmiques indiquen que han provocat agudes crisis econòmiques, socials, sanitàries i demogràfiques en tots els casos. A Iraq, a més, el fet que l'estructura social fos més urbana, que l'economia depengués de la importació d'aliments, i que el seu relativament desenvolupat sistema sanitari confiés molt en la medicina curativa, en detriment de la prevenció, han agreujat encara més aquests efectes letals (Garfield, 1999a, 1999b; Alnasrawi, 2000; Meneses, 2001; Save the Children, 2002; UNDP, 2002; Daponte, 2003)

- Entre 1990 i 1993 es va contraure l'ingrés per càpita en unes tres quartes parts. Com que aquest empobriment va perjudicar més els grups que disposaven de menys

ingressos, va agreujar la desigualtat econòmica. Es va reduir també la producció de carn i de gra.

- Durant la guerra de 1991 va augmentar la prevalença de la diarrea i altres malalties que s'estenen sovint en aquestes circumstàncies. Des d'aquell any la informació disponible indica que també es van agreujar els nivells de desnutrició dels nadons i de les seves mares. La taxa de mortalitat es va incrementar en comparació amb els valors dels anys vuitanta.
- Les sancions van danyar les infraestructures energètica, hidràulica, mèdica i de transport. Els nivells educatius de la població es van ressentir també del bloqueig. En comparació amb altres països que han estat objecte de sancions econòmiques durant els anys noranta, com ara Cuba o Haití, a Iraq l'impacte alimentari va ser molt més greu perquè no va sorgir una petita agricultura de supervivència. De fet, tot i l'intercanvi de Petrol per Aliments, l'avaluació que es va dur a terme divuit mesos després de començar el programa tan sols va enregistrar una millora significativa al nord autònom, governat pels kurds i ajudat més directament per diverses ONGs.
- El sistema sanitari iraquiana es va quedar de sobte sense medicines. El programa Petrol per Aliments va pal·liar parcialment aquesta mancança, però d'altra banda molts dels recursos que va produir es van destinar a la compra d'una tecnologia complexa que no es va posar en funcionament durant mesos perquè no n'arribaven els complements necessaris.

Una estratègia alternativa?: L'imperi de la llei internacional

El mateix cap de setmana que moltes capitals del món s'omplien de manifestants contra la invasió d'Iraq, Mary Kaldor (2003) proposava l'estratègia alternativa d'obrir el país en comptes d'atacar-lo. Amb això feia referència a un seguit d'altres mesures vàlides per a l'actual sistema de relacions internacionals que podien haver servit per perseguir el tirà, confirmar o desmentir les acusacions que se li feien a partir de proves, i sobretot —creiem— haurien evitat que morís ningú. Demanava una resolució de les Nacions Unides que donés eines a l'oposició establint un sistema permanent de supervisió de les eventuais armes de destrucció massiva i un tribunal internacional ad hoc que perseguís uns tres-cents criminals de guerra inclòs el mateix Saddam Hussein. Afegia que era prudent d'oferir l'amnistia per als altres, a través d'alguna mena de Comissió de la Veritat com la que havia jutjat l'apartheid a Sud-Àfrica.

La proposta de Kaldor s'emmarca dins d'una defensa més general de la intervenció humanitària. La idea és que el principi de sobirania no ha de servir com a coartada perquè un govern pugui violar els drets humans; per tant, calen intervencions que no facin cas d'aquest principi si és necessari. Però aquestes intervencions no es poden restringir en unes mesures parcials per mantenir la pau, com els corredors de Bòsnia-Hercegovina entre 1992 i 1995, ni es poden convertir en una nova forma de guerra, com l'atac de l'OTAN contra Sèrbia el 1999. La primera solució no ha demostrat que sigui pas efectiva, i la segona més aviat es pot dir que és contraproduent. Al contrari, aquestes intervencions humanitàries han de ser una manera de fer que la llei internacional es compleixi. Per això cal reestructurar de dalt a baix les forces armades i transformar-les en una policia global entrenada per resoldre conflictes sobre el terreny responent amb

un notable grau d'autonomia, en comptes d'un exèrcit entrenat per matar a distància i obeir ordres (Burkhalter, Kaldor, Mamdani & Steel, 2000).

Aquesta proposta presenta d'una manera molt sistemàtica la principal discussió sobre les intervencions humanitàries. Burkhalter o Kaldor creuen que poden determinar-se criteris universals que delimitin nítidament en quines circumstàncies són imprescindibles. En canvi, Steel expressa un dubte molt raonable sobre aquesta pretensió, ja que és probable que la definició i l'aplicació d'aquests criteris esdevingués al cap i a la fi una excusa per a la intervenció dels grans poders. Tem que la intervenció humanitària dugui un veritable malson geopolític. Mamdani tampoc creu que pugui existir una intervenció inequívoca, i reclama un debat polític transparent sobre tot el que es faci per resoldre aquests conflictes.

Compartim aquests dubtes, però també creiem que aquest enfocament ens dona d'altra banda una primera solució dels dilemes de les sancions econòmiques. L'embargament, la supervisió de l'armament i el Tribunal Penal Internacional poden ser eines efectives per evitar les tiranies que oprimeixen els pobles i amenacen els seus veïns. La seva aplicació és molt problemàtica, certament, però no és tan difícil com la lloable però quimèrica intenció de definir la guerra justa. A més, són mesures extramilitars que limiten molt millor el perill de costar vides humanes.

El principal problema de l'embargament és l'amenaça que costi tantes o més vides humanes que la guerra, però la naturalesa institucional de la mesura suggereix algunes possibles reformes que podrien fer-la més efectiva i en podrien restringir els perjudicis indesitjats (Burci, 2000; Stockholm). La primera reforma hauria de consistir a sistematitzar els processos de decisió i de supervisió. En comptes d'un ventall de comissions ad hoc amb la facultat d'aplicar cadascuna els seus propis criteris, hi hauria d'haver un sistema unificat que obligués el mateix Comitè de Seguretat a establir els embargaments a partir de criteris universalistes i a fer-ne una avaluació periòdica. Evidentment, aquesta proposta implica que hauria de ser intolerable un embargament que s'hagués decidit a fora dels mecanismes legals, com ara el que Estats Units ha imposat sobre Cuba. La segona possible reforma hauria d'afectar els continguts de l'embargament. Els casos dels anys noranta indiquen que es poden restringir les importacions, les exportacions, els viatges o els actius financers d'un estat (o dels seus dirigents). De tots aquests casos s'extrau que les importacions i les exportacions provoquen enormes perjudicis macroeconòmics i humans, però també es pot observar que el menys utilitzat embargament dels actius financers restringeix força el marge de maniobra dels tirans i no conté una amenaça tan directa per a la població.

Conclusió

És possible imaginar solucions alternatives a la guerra si construïm un món menys armat, més democràtic i més pacífic on tothom vegi satisfetes les seves necessitats bàsiques. Però existeixen eines alternatives a la guerra preventiva que l'actual sistema de relacions internacionals podria fer servir a més curt termini? De fet, les dues experiències que coneixem fins ara d'aquestes guerres (recordem Afganistan a més d'Iraq) confirmen la sospita que ens poden conduir al cor mateix de les tenebres.

El Comitè de Seguretat de Nacions Unides també ha aplicat embargaments econòmics per afrontar els perills que s'han volgut prevenir amb aquests atacs. El fet que no

s'hagin decidit amb uns objectius concrets, que no hagin tractat tothom de la mateixa manera, que no s'hagin revisat a partir d'avaluacions serioses i que hagin afectat productes de primera necessitat han comportat efectes desastrosos. Una altra mesura alternativa pot ser la intervenció humanitària, que posa els drets humans per sobre de la ciutadania estatal, però és força discutible que pugui arribar a existir una intervenció humanitària deslligada dels interessos de les grans potències. Naturalment, el reforçament del Tribunal Penal Internacional representa una altra opció extramilitar.

L'estat de la qüestió, doncs, indica que no hi ha solucions lliures de problema. Les relacions de poder que divideixen el món provoquen de moltes maneres que les guerres, noves i velles, esclatin. No obstant això, les solucions militars són tant o més quimèriques que les solucions extramilitars, i sens dubte molt més perjudicials. Qui dubta que són molt menors els problemes de processar un criminal o esbrinar si amaga armes que els de reconstruir una ciutat bombardejada? Els costos humans d'una i altra estratègia són incomparables. Nosaltres hem volgut saber si les sancions econòmiques podien ser més efectives i menys perjudicials del que són. D'acord amb els documents que citem, sembla que si es decideixen i avaluen més sistemàticament, i ataquen directament els recursos financers dels subjectes de la sanció, és possible perfeccionar-ne el potencial i esmenar-ne alguns efectes perversos. Deixem aquí la nostra reflexió.

Annex I

Repartició dels beneficis en l'exportació de petroli

	Human Rights Watch ¹	Des de Desembre 2000 ²
Fons de Compensació	30%	25%
Despeses de les NNUU a Iraq	4%	2,2%
Govern iraquiana	53%	72% amb fins humanitaris
Programa Humanitari de les NNUU a les tres províncies autònomes	13%	
UNSCOM / UNMOVIC	8%	0,8%

Resolucions seleccionades del Consell de Seguretat de les Nacions Unides sobre Iraq

Resolució / Any	Estableix:
660 (1990)	Condemna la invasió de Kuwait i demana la retirada immediata
661 (1990)	Estableix un programa de sancions econòmiques i crea el Comitè de Sancions
665 (1990)	Autoritza a cooperar amb el govern de Kuwait a l'exili i estableix forces navals al Golf per fer controlar que es respecta l'embargament
670 (1990)	Augmenta el rol del Comitè de Sancions i deroga la prohibició de transport aeri per motius humanitaris
678 (1990)	Autorització d'utilització de tots el mitjans necessaris contra Iraq per fer complir la Resolució 660
687 (1991)	Final del conflicte i augment del rol del Comitè de Sancions. Creació d'un Fons de Compensació . Desmilitarització parcial i unilateral d'Iraq (UNSCOM)
688 (1991)	Crida a l'esforç humanitari per la crisi interna contra la població kurda
706 i 712 (1991)	Proposta de programa Petroli per Aliments
986 (1995)	Nova proposta de programa Petroli per Aliments
1111 i 1129 (1997)	Ampliacions de la quantitat de petroli exportable
1153 (1998)	Nova ació de la quantitat de petroli exportable
1284 (1999)	Etc.
1483 (2003)	Estableix el final de l'embargament econòmic a Iraq

Font: Human Rights (2001) i UN Office for the Iraq Program Oil for Food (2003)

Bibliografía

- Alnasrawi, A. (2000) "Iraq: economic embargo and predatory rule", in: E.W. Nafziger, F. Stewart and R. Väyrynen, eds., *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*. Volume 2 (Oxford University Press, 2000), pp.89-119. Reproduced here with the permission of the author. HTML version for CASI website prepared 22 May 2001. [on line] www.casi.org.uk, 05/03
- Burkhalter, H.; Kaldor, M.; Mamdani, M. & Steel, R. (2000) "Humanitarian Intervention: A Forum", *The Nation*, [en línea], <http://www.thenation.com/doc.mhtml%3Fi=20000508&s=forum>, 12/02.
- Burci, G.L. (200) "Legal Aspects of UN Economic Sanctions" *Lecture Program at the Lauterpacht Research Centre for International Law* <http://www.law.cam.ac.uk/rcil/Burci.doc>, 06/03.
- Carothers, T. & Lacina, B. (2003) "Quick Transformation to Democratic Middle East is Fantasy", *The Seattle Post-Intelligencer*, March 16, [en línea] www.ceip.org, 05/03.
- Daponte, B. (2003) "En 1991, l'hécatombe", *Le Monde Diplomatique*, [en línea] www.monde-diplomatique.fr, 05/03.
- ECOSOC COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (2000) Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Fifty-second session
- Item 12 of the provisional agenda E/CN.4/Sub.2/2000/33. Garfield, R. (1999a) "Morbidity and Mortality Among Iraqi Children from 1990 Through 1998: Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions", *Fourth Freedom Forum*, [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- (1999b) "The Impact of Economic Consequences on Wealth and Well-Being", *Relief and Rehabilitation Network*, Network Paper, 31, [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- Kaldor, M. (2001) "Understanding the Message of Tuesday's Events" and (2003) "In Place of War, Open Up Iraq" [en línea] *Open Democracy Forum* <http://www.theglobalsite.ac.uk/justpeace>, 09/03.
- Human Rights Watch (2001) "Explanatory Memorandum Regarding the Comprehensive Embargo on Iraq Humanitarian Circumstances in Iraq" www.hrw.org/press/2000/01/iraq-memo.htm, 06/03.
- Martín Muñoz, G. (2003) "El uso oportunista de Saddam y el silencio cómplice", *El Corresponsal*, [en línea] <http://www.elcorresponsal.com/content/articulos>, 11/03.
- Meneses, R (2001) "Irak: condenado al subdesarrollo", *Papeles*, nº 74. [en línea] www.fuhem.es/cip/papel74.htm, 06/03.
- Moran, D. (1998) "Analyzing sanctions before Imposition" *Stetson Law Review*. Vol XXVII.
- Pei, M. & Kasper, S. (2003) "Lessons from the Past: The American Record in Nation-Building", *Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief*, 24, [en línea] www.ceip.org, 05/03.
- Ranguala, R. (2002) "Iraq and the West: The Politics of Confrontation", *Understading Global Issues*, 109 [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- Save the Children (2002) *Summary of Recent Data on Humanitarian Conditions in Iraq*, [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- Schilchte, K.(2001) "The Post-Crisis Economic Consequences of Sanctions", *Seminar on Sanctions and the Economic Consequences of crises*, [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- Stocholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions (SPITS) (2001-03) *Recommendations on Smart Sanctions* [en línea] www.casi.org.uk, 05/03.
- UNDP (2002) *Arab Human Development Report* [en línea] www.undp.org, 03/05.
- UN Office for the Iraq Program Oil for Food (2003) <http://www.un.org/Depts/oip>, 06/03.