



# UNISCI Discussion Papers

## LA UNAMI, LA SEGURIDAD Y EL PAPEL DE LA ONU EN LA RECONSTRUCCIÓN DE IRAK

**AUTOR<sup>1</sup>:****GRACIA ABAD QUINTANAL  
UNISCI****FECHA:****Enero 2005**

### 1. Introducción

En el otoño de 2002 y, a pesar de ciertos indicios que indicaban que el régimen de Sadam Hussein podía estar incumpliendo gravemente sus obligaciones de desarme, el Consejo de Seguridad no logra aprobar una Resolución que autorizara una intervención armada. Esa circunstancia y la subsiguiente decisión norteamericana de intervenir de todas maneras, significaron que la ONU no iba a tener papel alguno en el conflicto. Sin embargo, tras él y a pesar de fue EEUU y no la ONU quién asume en un primer momento el papel de administrador, las continuas dificultades van persuadiendo a la Administración Bush de la conveniencia de que las Naciones Unidas desempeñen un papel más destacado<sup>2</sup> del previsto inicialmente en el Irak post-Sadam.<sup>3</sup>

Es precisamente desde esa perspectiva desde la que hay que entender la propuesta de Resolución que, liderada por Estados Unidos, propone en agosto de 2003, suponía el respaldo del Consejo de Seguridad al Consejo de Gobierno Iraquí, creado un mes antes, y el establecimiento de una misión de Naciones Unidas, la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Irak (UNAMI)<sup>4</sup>.

Hay que decir que también el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su informe al Consejo de 15 julio de 2003 había insistido en la conveniencia de la creación de la misión, como respuesta al desafío de encontrar “...*meaningful and effective ways to assist the Iraqi people in achieving their goals*”.

En ese contexto cabe considerar que UNAMI es un importante elemento, aunque ni mucho menos el único, en la estrategia desarrollada por la ONU para contribuir a la reconstrucción de Irak. Un elemento que dotaba tanto al Secretario General como a su

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> Lingen, Xu “New Changes of the Iraqi Situation and Its Prospect of Development”, *International Strategic Studies*, nº 3, Serie nº 73 (julio 2004), p. 24.

<sup>3</sup> Armstrong, David, Lloyd, Lorna y Redmond, John (2004): *International Organisations in World Politics*. Londres, Palgrave, pp. 110 y ss.

<sup>4</sup> McMahon, Robert: “US takes its case to the UN”, *Asia Times Online*, 15 de agosto de 2003, en <http://www.atimes.com>.



Representante Especial de una mayor capacidad para tener una presencia real en Irak y desarrollar sus tareas de una forma más independiente<sup>5</sup>.

La UNAMI no es ni mucho menos la primera misión que Naciones Unidas envía a Irak, ya que la organización tiene ya tradición de implicación en el país del Golfo. Así, a la UNAMI, en diferentes momentos de la difícil historia reciente iraquí, le precedieron en lo que a su presencia en suelo iraquí se refiere, no sólo la UNIKOM o Irak-Kuwait Observer Misión<sup>6</sup>, desplegada en abril de 1991<sup>7</sup> para vigilar la frontera desmilitarizada entre Irak y Kuwait y a la que cabe calificar de misión de *peacekeeping*, sino diversos equipos pertenecientes a distintos comités o comisiones de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la UNAMI es una misión diferente que cabe enmarcar en lo que se ha venido en denominar “segunda generación de misiones de paz”, que se iniciaría con la misión enviada a Namibia<sup>8</sup>. Unas misiones que se caracterizan por su complejidad y multidimensionalidad, así como por la presencia de una multiplicidad actores, intereses y cuestiones, frecuentemente interconectadas. Este tipo nuevo de misión cabe verlo, en parte, como la consecuencia lógica de la importancia que se concede de forma creciente a la seguridad humana como complemento necesario a la seguridad centrada únicamente en el estado<sup>9</sup>.

Un tipo de misión que enlaza con la consideración de Naciones Unidas de la existencia de dinámicas políticas, sociales, económicas y humanitarias vinculadas a la paz<sup>10</sup> y en las que las cuestiones relativas a la democratización y la celebración de elecciones adquieren una notable importancia.

Junto a ello, estas misiones se ocupan de tareas como la vigilancia de los derechos humanos, la supervisión de la repatriación de refugiados y desplazados o la coordinación de la provisión de asistencia humanitaria.

Asimismo, estas nuevas misiones se orientan a la creación de un espacio en que ONG, mediadores, agencias de Naciones Unidas y agencias de ayuda puedan posteriormente actuar<sup>11</sup>.

Se trata, por lo demás, de una misión de reconstrucción post-conflicto que intenta abordar cuestiones como la seguridad a largo plazo, la justicia económica o la cultura de la violencia, apoyando la generación de confianza, los contactos entre distintos grupos, los intercambios de información y la reconstrucción y tratando de sentar las bases de una paz duradera<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> “SC establishes UN Assistance Mission in Iraq, welcomes creation of Governing Council – Resolution 1500”, *Relief Web*, 14 de agosto de 2003, en <http://www.reliefweb.int>.

<sup>6</sup> McMahon, *op. cit.*, pp 83 y 93

<sup>7</sup> El Consejo de Seguridad por medio de la Resolución 1490 de 3 de julio de 2003 decide que la UNIKOM ya no es necesaria y prorroga su mandato por un último periodo hasta el 6 de octubre de 2003 en que terminaba definitivamente. ONU CS S/RES/1490 (2003).

<sup>8</sup> Ryan, Stephen: “United Nations Peacekeeping: a matter of Principles?”, en Woodhouse, Tom y Ramsbotham, Oliver (2000): *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres, Frank Cass, p. 29.

<sup>9</sup> Richmond, Oliver P.: “The Limits of UN Multidimensional Peace Operations”, en Newman, Edward y Richmond, Oliver P. (2001): *The United Nations and Human Security*. Londres, Palgrave, p. 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>12</sup> Ryan, *op.cit.*, p. 39.



## **2. Establecimiento y mandato de la misión**

El Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución 1500, de 15 de agosto de 2003, decide el establecimiento de la UNAMI que, formalmente, comienza a estar operativa el 1 de septiembre de 2003. La Resolución, y el consiguiente establecimiento de la UNAMI, adoptados por 14 votos a favor y ninguno en contra, aunque con la abstención de Siria, se consideraban un paso clave hacia el total restablecimiento de la soberanía del país<sup>13</sup>.

Inicialmente se preveía que, tras la terminación del programa Petróleo por Alimentos el 21 de noviembre de 2003, la misión estuviera operativa un año con el fin de asistir al Secretario General y las Naciones Unidas en su conjunto en el cumplimiento del mandato de la Resolución 1483 de 2003, que les encomendaba la tarea de facilitar el diálogo y el consenso entre los iraquíes en diferentes sectores de actividad y de consolidar todo el abanico de actividades de Naciones Unidas en Irak.

En ese sentido, se esperaba que, tal y como indicaba el Secretario General en su informe de 15 julio de 2003 la misión coordinara todas las funciones, tanto humanitarias como de otro tipo, de la ONU en Irak.

En dicho informe, Kofi Annan describe además la estructura y responsabilidades que habría de tener la misión que nos ocupa. Por lo que respecta a la estructura, la misión, tal y como se recoge en el citado informe, se compone de<sup>14</sup>:

- La oficina del Representante Especial
- La oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General y Coordinador Humanitario Residente
- La oficina del Jefe de Personal
- La oficina de Asuntos Políticos
- La oficina de Derechos Humanos y Estado de Derecho
- La oficina legal
- La oficina de Información Pública y de Desarrollo de los Medios de Comunicación

A su vez la oficina del Jefe de Personal incluye:

- Una oficina de políticas y planificación
- Una oficina de traducción

Por otra parte hay que tener en cuenta la existencia de una Oficina de Asuntos Humanitarios, formalmente vinculada a la Oficina del Representante Especial y sendos representantes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, también vinculados a la Oficina del Representante Especial.

Además la misión está apoyada por una División Administrativa encargada de las principales cuestiones de carácter administrativo y logístico así como de seguridad.

Más de la mitad del personal constitutivo de la misión, tal y como recomendaba el Secretario General en su informe, son iraquíes, ya que se considera conveniente aprovechar la

<sup>13</sup> "Security Council Welcomes Iraqi Governing Council, sets up new UN mission", *UN News Service*, 14 de agosto de 2004, en <http://www.un.org>.

<sup>14</sup> ONU, CS S/2003/715.



población activa iraquí cualificada. Por otra parte, ésta es sin duda una medida acertada por su contribución al desempleo y a la normalización de la vida cotidiana de los iraquíes.

Sin embargo sí ha sido y será necesario contar con expertos de prestigio procedentes tanto de los Cuarteles Generales de Naciones Unidas como de otras extracciones con el fin de que proporcionen asesoramiento sobre determinadas cuestiones relativas al proceso de transición que vive Irak.

Junto a ello preveía la necesidad de creación de una oficina electoral en la medida en que las Naciones Unidas fueran asumiendo funciones en la materia.

### **3. Desarrollo de la misión**

#### **3.1. Principales funciones de la UNAMI**

Como señalábamos, en el marco del paso desde la actuación de Naciones Unidas en respuesta al llamamiento humanitario recibido el 23 de junio a su colaboración en el proceso de reconstrucción iraquí propiamente dicho, el Secretario General apuntó que era conveniente que se comenzara a actuar con una estructura y organización definidas. Así, en el citado informe de Kofi Annan de julio de 2003 se indican las funciones que, en cumplimiento del mandato recibido por las Naciones Unidas en virtud de la Resolución 1483 y teniendo en cuenta las reuniones celebradas por el Representante Especial del Secretario General con representantes iraquíes, habría de cumplir la UNAMI. Estas funciones incluían<sup>15</sup>:

- Prestar asistencia humanitaria, promover el retorno de los refugiados y desplazados y aplicar medidas de rehabilitación de emergencia
- Encargarse de facilitar el diálogo y la consecución del consenso acerca del proceso de transición política
- Ayudar al establecimiento de procesos electorales
- Promover la protección de los derechos humanos
- Ejecutar, mediante el PNUD, dos proyectos concretos relacionados con la rehabilitación de emergencia de los tribunales y el apoyo al Centro de Capacitación Judicial de Bagdad
- Establecer un Centro Iraquí de Medios de Comunicación
- Velar por la gradual eliminación del programa “petróleo por alimentos” que debía concluir el 21 de noviembre de 2003
- Contribuir, a través del PNUD y las instituciones financieras internacionales pertinentes, a evaluar las posibles necesidades en materia de reconstrucción económica y desarrollo sostenible
- Ayudar a la administración provisional iraquí a reincorporarse gradualmente a la comunidad internacional

A ello hay que añadir la importancia del papel de la UNAMI como coordinadora y enlace de los distintos actores implicados en la acción humanitaria y la reconstrucción en Irak. En ese marco hay que situar las siguientes tareas<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> ONU, CS S/2003/715

<sup>16</sup> Ver <http://www.uniraq.org>



- Convocatoria y presidencia de las reuniones periódicas de coordinación humanitaria
- Convocatoria y presidencia de las reuniones periódicas y *ad hoc* de coordinación sectorial
- Organización de foros y simposios temáticos
- Enlace con las distintas agencias de Naciones Unidas operando en Irak
- Coordinación con las ONG internacionales con sede en Irak que actualmente actúan desde fuera del país
- Enlace con las ONG en Irak a través de sus representantes en Amman, Kuwait o Chipre
- Informar a la oficina de la UNAMI en Bagdad
- Enlace con informes periódicos de actividad al Representante de Naciones Unidas residente en Aman.

Está claro por tanto el carácter complejo de la misión y la naturaleza multifacética de la misma de que hablábamos al principio.

### **3.2. La seguridad: el principal obstáculo**

Desde que la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Irak comenzara su andadura, dos han sido las constantes que la han caracterizado:

- Las limitaciones a sus posibilidades de actuación derivadas de la falta de seguridad para el personal de Naciones Unidas en territorio iraquí
- La insistencia tanto del Consejo de Seguridad como del Secretario General y los propios responsables de la misión de seguir con sus tareas en la medida de lo posible, optando para ello, en ocasiones, por procedimientos diferentes de los habituales en misiones similares

Así, ya en un primer momento, la UNAMI, que iba a empezar sus tareas con unos 300 funcionarios nacionales e internacionales, todos ellos civiles, de acuerdo a lo recomendado por el Secretario General, tuvo que dejar tal despliegue en suspenso como consecuencia del atentado contra el Cuartel General de Naciones Unidas en Bagdad, ocurrido el 19 de agosto de 2003, sólo cuatro días después de que el Consejo de Seguridad aprobara la Resolución que daba el visto bueno a la puesta en marcha de la UNAMI y que causó 20 muertos y más de 150 heridos. Sin embargo, ese no sería el último atentado sufrido por el Cuartel de las Naciones Unidas, ya que en septiembre tendría lugar otro aunque de menor intensidad y, en consecuencia, de menor resonancia.

Unos atentados que, por otra parte, muy bien pueden haber marcado un antes y un después en la labor de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz ya que, como señalaba Danilo Turk, Secretario General Ayudante de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos, nunca la ONU había sido atacada de una manera tan directa, lo que le hacía ahora no poder descartar la posibilidad de ser víctima de nuevos ataques<sup>17</sup>. Una posibilidad reforzada

---

<sup>17</sup> Dempsey, Judy; Smyth, Gareth y Turner, Mark: "Comment and analysis", *Financial Times*, 28 de agosto de 2003.



por el impacto y la repercusión que tiene un ataque contra la organización que nos ocupa, algo de lo que es consciente el propio Secretario General<sup>18</sup>.

De hecho, Naciones Unidas envió un equipo a la zona con el fin de que evaluara la situación de la seguridad y se planteaban que podía ser necesario modificar sus protocolos de actuación tanto en Irak como en otras zonas del mundo en lo sucesivo<sup>19</sup>.

Ahora bien, tanto de la lectura cuidadosa de ese informe como de una observación rigurosa de los hechos cabe deducir dos cosas: si, por una parte y, de acuerdo con el artículo 43 de la IV Convención de la Haya de 1907, la responsabilidad de la seguridad del personal de Naciones Unidas corresponde a la fuerza ocupante, es decir, en este caso, la coalición liderada por EEUU, con lo que, tras el atentado su labor quedaría en entredicho, también es cierto que la relación entre el personal de Naciones Unidas y las fuerzas de la coalición no era todo lo fluida que hubiera sido aconsejable y, de hecho, el personal de Naciones Unidas pidió en repetidas ocasiones a la Coalición que retirara diferentes elementos de protección situados en los alrededores del Hotel del Canal y, más en concreto, en la vía de servicio donde finalmente fue colocado el vehículo que explotó<sup>20</sup>.

Asimismo, Naciones Unidas ya había hecho caso omiso a dos informes que advertían de la posibilidad de ataques suicidas y se había negado a adoptar las medidas de seguridad recomendadas para ambientes hostiles. Junto a ello, al parecer los fallos de coordinación y funcionamiento en el seno de los propios responsables de Naciones Unidas fueron ostensibles<sup>21</sup>. Tanto es así, que una vez realizadas las investigaciones pertinentes, el propio Secretario acabaría por decidir la adopción de una serie de medidas que incluían la renuncia de varios funcionarios, entre ellos, el coordinador humanitario y el coordinador de seguridad de las Naciones Unidas. También ordenó que se procesara a otros funcionarios acusados de falta de disciplina. Asimismo, Kofi Annan envió una carta de reprimenda a todo el equipo encargado de la seguridad de la ONU en Irak<sup>22</sup>.

En cualquier caso, como consecuencia de tales ataques terroristas y de la evacuación del personal de Naciones Unidas en Irak que les siguió en noviembre de 2003, la UNAMI, ha tenido que operar en buena medida desde fuera de Irak, básicamente desde otros países de la región como Chipre, Jordania y Kuwait<sup>23</sup>, pudiendo el personal de Naciones Unidas penetrar en territorio iraquí únicamente para misiones de emergencia y de socorro humanitario. Junto a ello, también ha recurrido a otras soluciones de carácter innovador como establecer un mecanismo centralizado de coordinación e intercambio de información en Aman<sup>24</sup>.

Sin embargo, como decíamos, por medio de su Secretario General, Naciones Unidas siempre ha expresado su determinación de seguir adelante con la misión: *"We shall not be*

<sup>18</sup> "Security in Iraq remains top concern for U.N., Annan report says", *Kyodo*, 6 de agosto de 2004, en <http://www.findarticles.com>

<sup>19</sup> "Annan continues push for increased security in Iraq following terrorist bombing", *UN News Service*, 22 de agosto de 2003, en <http://www.un.org>

<sup>20</sup> "Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq", 20 de octubre de 2003, en <http://www.uniraq.org>

<sup>21</sup> "Demoledor informe sobre la seguridad de la ONU en Bagdad", *Belt Iberica*, 27 de octubre de 2003, en <http://www.belt.es>

<sup>22</sup> "Annan toma medidas tras conocer informe sobre seguridad en Irak", *Servicio de Noticias de las Naciones Unidas*, 29 de marzo de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>23</sup> Press Release SC/8167 "Security Council extends UN Iraq mission for 12 months, unanimously adopting resolution 1557 (2004)", 12 de agosto de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>24</sup> "Press Encounter with the Secretary General at the Security Council stakeout following the vote of the Iraq resolution", Secretary-General, Office of the Spokesman, 8 de junio de 2004, en <http://www.un.org>.



*deterred*” “*We will carry out on our work*<sup>25</sup>”. Sin embargo el Secretario General también tiene claro que es necesario ponderar el riesgo que se pide a la ONU que acepte y el contenido del papel que la organización debe desempeñar en Irak<sup>26</sup>.

Con el paso de los meses, la situación de la seguridad en Irak, lejos de mejorar, parece haberse ido complicando, constituyendo aún más, si cabe la principal limitación para la actuación de las Naciones Unidas en general y de la UNAMI en particular, como señala el Secretario General en su informe al Consejo de Seguridad de agosto de 2004<sup>27</sup>.

De hecho, ya la Resolución 1511 del Consejo de Seguridad, de 15 de octubre de 2003<sup>28</sup>, a pesar de insistir en que la UNAMI debía “reforzar el papel esencial que desempeña en el Irak, incluso mediante la prestación de socorro humanitario, la promoción de la reconstrucción económica y de las condiciones propicias para el desarrollo sostenible del Irak y la intensificación de los esfuerzos por restablecer y crear las instituciones nacionales y locales de un gobierno representativo”, señala que la misión debe cumplir las tareas detalladas por el Secretario General en su informe de julio de 2003, pero sólo “según las circunstancias lo permitan”.

Asimismo, la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad, aprobada en junio de 2004, seguía instando a las Naciones Unidas a desempeñar un papel de liderazgo en la siguiente fase del proceso de transición iraquí. Un papel que el Secretario General estaba confiando en que la ONU pudiera jugar en la medida en que las circunstancias lo permitieran<sup>29</sup>, como ya decíamos que apuntaba el propio Consejo de Seguridad en su Resolución 1511.

En particular, parecía de especial importancia que Naciones Unidas prestara asistencia en el proceso electoral, el desarrollo efectivo de los servicios civiles y sociales, la coordinación de la reconstrucción, el desarrollo, la asistencia humanitaria, la promoción del diálogo y la preparación de una nueva constitución<sup>30</sup>.

Pero las circunstancias a que se referían el Consejo de Seguridad y el Secretario General no iban a ser muy fáciles ya que en agosto de este año, el riesgo para la seguridad del personal de Naciones Unidas seguía considerándose entre “alto” y “crítico”<sup>31</sup>, algo que obliga a la misión a seguir limitando sus actividades dentro de Irak a las tareas que se consideran esenciales<sup>32</sup>.

Junto a ello y, de acuerdo con la propia Resolución 1546, que mencionaba la posibilidad de crear bajo el mando de la fuerza multinacional una entidad específica destinada a proporcionar seguridad al personal de la ONU presente en Irak, el Secretario General mantuvo conversaciones con los diferentes Estados con intención de contribuir con tropas a la fuerza

<sup>25</sup> “Annan returns to New York determined to carry on UN mission after Iraq attack”, *UN News Service*, 20 de agosto de 2003, en <http://www.un.org>

<sup>26</sup> “Annan asks Security Council for greater clarity on UN role in Iraq” *UN News Service*, 16 de diciembre de 2003, en <http://www.un.org>

<sup>27</sup> ONU, CS S/2004/625

<sup>28</sup> ONU, CS S/RES/1511 (2003)

<sup>29</sup> “Press Encounter with the Secretary General at the Security Council stakeout following the vote of the Iraq resolution”, Secretary-General, Office of the Spokesman, 8 de junio de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>30</sup> Press Release SC/8117 “Security Council endorses formation of the sovereign interim government in Iraq, welcomes end of occupation by 30 June, democratic elections by January 2005”, 8 de junio de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>31</sup> “Security Council unanimously renews UN mission in Iraq for another year”, *UN News Service*, 12 de agosto de 2004, en <http://www.globalsecurity.org>

<sup>32</sup> “Staff security remains key constraint to UN activity in Irak – Annan” en *UN News Service*, 6 de agosto de 2004, en <http://www.un.org>



multinacional con el fin de determinar que condiciones de seguridad precisaría el personal de Naciones Unidas en su retorno a Irak<sup>33</sup>.

En cualquier caso, en ese mismo mes de agosto de 2004 el Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución 1557 decidió prorrogar el mandato de la misión por otros doce meses, algo que también recomendaba el Secretario General aunque indicando al mismo tiempo su intención de revisar dicho mandato en el plazo de un año o antes, si así lo solicitaba el Gobierno Iraquí<sup>34</sup>.

En la nueva etapa era de especial importancia el papel a desempeñar por la misión en relación con el proceso electoral, ya que se consideraba como un requisito *sine qua non* para la credibilidad y efectividad del mismo. Sin embargo, el propio Representante Especial del Secretario General para Irak, Asraf Qazi, insistía, en que el nivel y la amplitud de la actuación de la UNAMI en este ámbito se vería necesariamente condicionada por la evolución de la situación de seguridad, ya que si esta no mejoraba no se desplegaría una cifra considerable de personal internacional de Naciones Unidas en Irak<sup>35</sup>.

Por tanto, el desarrollo de la Misión seguía realizándose en un clima claramente adverso en lo que a la seguridad se refiere. En ese contexto, ya a finales de 2004, las Naciones Unidas en general y, más en concreto el Secretario General y la UNAMI se hayan ante un nuevo dilema: si por una parte juzgaban conveniente la ampliación del personal<sup>36</sup> y las actividades de la UNAMI, por otra ello requeriría cuando menos una reevaluación de la situación de la seguridad en Irak para el personal de la ONU y, probablemente, la creación de una estructura de seguridad integrada para la misión, que constituyera un segundo anillo de protección que viniera a sumarse al que ya le proporcionaba la Fuerza Multinacional liderada por Estados Unidos. Algo que, el Consejo de Seguridad, a propuesta del propio Secretario General respaldó, instando además a los estados miembros a que dieran una respuesta positiva y contribuyeran a la misma<sup>37</sup>.

La nueva estructura de seguridad vendría a sumarse, por tanto, a la protección que ya proporcionaba al personal de Naciones Unidas la fuerza multinacional, y a la entidad separada que, eventualmente, podría crearse en el seno de la fuerza multinacional con el fin de encargarse de la protección del personal de Naciones Unidas, encargándose en concreto de las tareas siguientes<sup>38</sup>:

- Control del acceso y vigilancia de las instalaciones de la misión
- Proporcionar seguridad al personal de la misión tanto dentro de los locales de la misma como en sus desplazamientos
- Entrenamiento y coordinación de los arreglos de seguridad existentes entre la misión y otras organizaciones de Naciones Unidas y con la fuerza multinacional.

<sup>33</sup> “Annan pledges UN Hill play its role in Iraq’s next phase” en *UN News Centre*, 10 de agosto de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>34</sup> “Security Council extends UN Iraq Misión for 12 months, unanimously adopts resolution 1557 (2004)”, *ReliefWeb*, 12 de agosto de 2004, en <http://www.reliefweb.int>

<sup>35</sup> “Vicious cycle of violence undermining UN efforts to rebuild Iraq – top envoy” en *UN News Service*, 14 de septiembre, en <http://www.un.org>

<sup>36</sup> “Annan intends to increase number of staff in Iraq, orders security review” *UN News Service*, 15 de diciembre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>37</sup> “Security Council urges countries to contribute forces to protect UN in Iraq” en *UN News Service*, 1 de octubre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>38</sup> “Blue flag flying in Iraq, Security Council told” en *News & Analysis*, 14 de septiembre de 2004, en <http://electroniciraq.net>



Tal estructura estaría integrada por:

- Personal de seguridad internacional
- Oficiales de coordinación de protección
- Equipos de seguridad individualizada
- Unidades de guardia

En cuanto a los equipos de seguridad individualizada serían necesarios cuatro, cada uno de los cuales debería contar con 12 oficiales y se destinarían a la protección del Representante Especial del Secretario General para Irak, Ashraf Qazi, otros funcionarios de la UNAMI y visitas en sus desplazamientos por el país<sup>39</sup>.

En lo que respecta a las unidades de guardia se consideraban necesarias tres, compuesta cada una por unos 160 policías civiles armados, paramilitares o personal militar que debían proporcionar, en concepto de contingentes, los estados miembros. Las unidades pasarían a formar parte de la propia misión.

A la vista de la aprobación de la propuesta por el Consejo de Seguridad correspondía ya al Secretario General llevar a cabo las gestiones necesarias para la creación de las unidades y para los aspectos logísticos y financieros<sup>40</sup>.

Por lo demás hay que mencionar las dificultades que está encontrando el Secretario General a la hora de lograr que los estados comprometan efectivos para que integren esta estructura de seguridad, en especial en lo que respecta a las unidades de guardia. No se comprende cómo siendo tan elevado el número de estados que, acertadamente, se han pronunciado de manera reiterada a favor de un mayor papel de Naciones Unidas en el conflicto de Irak, posteriormente no es fácil encontrar estados dispuestos a facilitar efectivos que proporcionen a la ONU la seguridad que necesita para poder desempeñar dicho papel.

Claro que esta situación no resulta extraña si tenemos en cuenta que tampoco se han mostrado los muy dispuestos a contribuir a la entidad separada que, en el marco de la fuerza multinacional, debía velar por la protección del personal de la ONU. En lo que respecta a las unidades, ha sido Fiji, el primer Estado en comprometer casi 200 efectivos para su despliegue sobre el terreno, bajo control de la ONU.

Como decíamos, la propuesta de la estructura de seguridad que acabamos de describir, iba de la mano del deseo de Naciones Unidas de dar un nuevo impulso a la actividad de la UNAMI. Así, en diciembre de 2004, Kofi Annan anuncia que ha dado las instrucciones pertinentes para que se proceda a una evaluación de las condiciones de seguridad existentes, con vistas al posible establecimiento de una presencia de la UNAMI en las ciudades de Basra y Erbil, tan pronto como sea posible.

Aunque no se sabe cuál podría ser la nueva cifra de personal de Naciones Unidas presente en Irak, ya se han enviado misiones de planificación a las zonas en cuestión con vistas a evaluar dónde podría alojarse el personal de la ONU y todo parece indicar que la cifra podría ascender a algunos cientos.

En concreto, en lo que respecta al personal encargado del proceso electoral, se esperaba poder elevar el número a 25 personas<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> "Without offers of protection, Annan warns that UN workers in Iraq remain in Peril" *UN News Service*, 9 de septiembre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>40</sup> Press Release SC/8202 "Security council welcomes Secretary-General's proposal for UN Security in Iraq, urges member status to contribute forces", 1 de octubre de 2004, en <http://www.un.org>



En cualquier caso, hasta el momento el número de funcionarios extranjeros de Naciones Unidas presentes en Irak se limitaba a 35<sup>42</sup>.

### **3.3. La labor realizada por la UNAMI**

A pesar de las limitaciones y, como hemos visto recurriendo a procedimientos alternativos a los habituales, la UNAMI está logrando llevar a cabo algunas de las tareas para las que fue concebida. Es el caso, por ejemplo, de los contactos que mantiene de forma estable con diferentes ministerios iraquíes con el fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional iraquí<sup>43</sup>.

En este sentido hay que destacar los programas de capacitación desarrollados con los ministerios de comercio, migraciones y desplazados y sanidad<sup>44</sup>.

Igualmente, en el marco de los programas relativos a esta cuestión, la UNAMI de la mano de su Oficina de Derechos Humanos (con centros de operaciones en Aman, Bagdad y Kuwait City) vigila la situación de los derechos humanos, especialmente en aquellas áreas donde se viven o han vivido especiales situaciones de conflicto como Najaf, Falluja, Ramadi o Bagdad<sup>45</sup>. En relación con las cuestiones de derechos humanos, los responsables de la UNAMI se han reunido repetidamente con jueces y altos funcionarios del Ministerio de Justicia Iraquí y se ha encargado de convocar las reuniones pertinentes entre todas las agencias de Naciones Unidas encargadas de la puesta en práctica del Programa de Derechos Humanos para Irak. Hay que destacar, sin embargo, la reunión mantenida con el Ministro de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para discutir las actividades a realizar en el marco de dicho programa.

Hay que decir que la misión concede una importancia trascendental a esta cuestión que considera indisolublemente unida a las actividades de reconstrucción<sup>46</sup> y, en este sentido, ha expresado que sigue viendo con preocupación las continuas violaciones de los derechos humanos y de los principios del derecho internacional público<sup>47</sup>.

Así, en colaboración con el PNUD, la UNAMI está organizando una serie de reuniones y consultas con expertos orientadas al establecimiento de un centro nacional que se ocupe de la cuestión de las desapariciones forzosas<sup>48</sup>.

Igualmente, la misión está trabajando en la asistencia a la repatriación voluntaria de aquellos que lo desea y en la protección de los desplazados dentro de Irak.

---

<sup>41</sup> "Annan declares intention to expand UN presence in Iraq" en *United Nations Daily Highlights*, 15 de diciembre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>42</sup> "Without offers of protection, Annan warns that UN workers in Iraq remain in Peril" *UN News Service*, 9 de septiembre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>43</sup> ONU CS S/2004/625

<sup>44</sup> "UN continues delivery of humanitarian aid in Iraq", *UN News Service*, 19 de enero de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>45</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 18 octubre – 31 octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>46</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 4 octubre – 17 octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>47</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 18 octubre – 31 octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>48</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 15 noviembre – 28 noviembre 2004, en <http://www.uniraq.org>



En lo que hace a la reconstrucción hay que mencionar el papel desempeñado por la misión en la provisión de semillas y fertilizantes para la agricultura, el dragado de puertos, la rehabilitación de hospitales y centros sanitarios, plantas de tratamiento del agua, estaciones de bombeo y sistemas de suministro de energía<sup>49</sup>.

Asimismo y, en función de su labor de supervisión y su contribución al proceso de reconstrucción ha mantenido reuniones con representantes de las diferentes ONG de Irak<sup>50</sup> y, por medio del Coordinador Civil Militar de la UNAMI ha facilitado el establecimiento de canales de comunicación entre los actores civiles y militares presentes en Irak<sup>51</sup>, algo muy necesario y de gran importancia<sup>52</sup>.

Junto a ello, la UNAMI ha continuado implicada en las diferentes operaciones humanitarias desarrolladas en Irak, coordinando la labor de las agencias humanitarias en el suministro de agua potable y medicinas<sup>53</sup>. En este sentido, la grave situación humanitaria que se ha vivido en Falluja a finales de 2004, como ya ocurriera anteriormente en Najaf, ha supuesto un test de gran envergadura para la UNAMI que, junto con las agencias humanitarias de Naciones Unidas ha supervisado la situación sobre el terreno y ha emprendido acciones al más alto nivel en Irak y también a través del Cuartel General en Naciones Unidas en Nueva York para pedir una solución pacífica a la crisis<sup>54</sup>. En relación con esta misma cuestión la UNAMI sirvió de anfitriona para diversas reuniones de los Grupos de Trabajo de Emergencia para la crisis de Falluja. En ellas se buscaba coordinar la respuesta humanitaria y estaban presentes responsables de todas las agencias y ONGs, incluida la Cruz Roja, implicadas. Junto a ello, trató de mejorar la coordinación entre los actores internacionales y la célula de operaciones de emergencia que se creó en el Ministerio de Sanidad<sup>55</sup>.

Mención aparte en relación con la crisis de Falluja merece la actuación de la UNAMI relativa a los desplazados, a los que ha proporcionado asistencia humanitaria, intentando además garantizar posteriormente la vuelta a sus casas en las necesarias condiciones de seguridad y dignidad<sup>56</sup>.

Al propio tiempo la UNAMI ha seguido vigilando el aumento de actividad militar que se registra en diferentes momentos en otras zonas como Ramada, Samarra, Mosul y Baquba y los movimientos de población observables en áreas como Tash, Mosul o Kirkuk.

---

<sup>49</sup> "UN continues delivery of humanitarian aid in Iraq" *UN News Service*, 19 de enero de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>50</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 27 septiembre - 3 de octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>51</sup> Guidelines for Humanitarian Organisations on Interacting with Military and Other Security Actors in Iraq, 20 de octubre de 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>52</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 4 octubre - 17 octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>53</sup> "UN continues delivery of humanitarian aid in Iraq" *UN News Service*, 19 de enero de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>54</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 18 octubre - 31 octubre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>55</sup> "Iraq situation Report", United Nations Assistance Mission for Iraq, 15 noviembre - 28 noviembre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>56</sup> "Iraqis have first chance in long while to reclaim their destiny - Annan" en *UN News Service*, 22 de diciembre de 2004, en <http://www.un.org>



Asimismo, la UNAMI cumple la función de recopilar y hacer pública la información relativa a la situación humanitaria en Irak y a los mecanismos de respuesta puestos en marcha<sup>57</sup>.

Sin embargo, quizá la parcela donde su contribución ha sido más amplia y efectiva es en lo relativo a la transición política, en particular en lo que hace a la organización de las elecciones y a la redacción de una nueva constitución<sup>58</sup>.

Así, si su asistencia fue de gran utilidad en la convocatoria y celebración de la Conferencia Nacional Iraquí, que se reunió a mediados de agosto de 2004 con el fin de dar un impulso más al proceso político que culminaba en las elecciones de enero de 2005<sup>59</sup>, también parece innegable que el apoyo y asesoramiento del equipo de expertos de Naciones Unidas ha sido clave en la labor desempeñada por la Comisión Electoral Independiente con vistas a la organización de las elecciones<sup>60</sup>.

De hecho, el propio Representante Especial del Secretario General, Asrah Qazi, señalaba el pasado mes de octubre que pese al reducido personal de Naciones Unidas en Irak, la misión había logrado cumplir el mandato que había recibido en lo que respecta a las elecciones, manteniendo contactos con todo el espectro político iraquí, incluso con aquellos partidos que cabe considerar al margen del proceso político dominante intentando reconducirlos hacia el mismo, así como con grupos sunnitas, chiítas y kurdos. Asimismo, se reunieron con representantes de la Asociación de Académicos Musulmanes y de la Conferencia Nacional Fundacional de Irak, de carácter nacionalista<sup>61</sup>.

Sea como sea, la UNAMI ha intentado en todo momento hacer ver a los diferentes grupos la conveniencia de que persiguieran sus diferentes agendas dentro del proceso político en curso y sin recurrir a medios extremados o violentos.

Sin embargo, a la vista de lo dicho hasta aquí es dudoso que lo haya logrado y, con ello, que haya logrado una aplicación del mandato tan exitosa como insisten en afirmar. En primer lugar carece de sentido que Naciones Unidas siga operando con la exigua cifra de 35 funcionarios y más aún que lo haga limitándose a la “zona internacional”, tal y como indica el propio Secretario General en sus informes de septiembre<sup>62</sup> y diciembre<sup>63</sup> de 2004.

Del mismo modo, resulta poco convincente la explicación que da en dichos informes el Secretario General para no actuar fuera de tal zona internacional argumentando que ello requeriría no sólo una mejora cualitativa de la situación general de seguridad sino la aplicación de las medidas de seguridad previstas en anteriores informes y, con ello, la movilización de considerables recursos necesarios para ello. ¿Por qué siguen sin aplicarse tales medidas? ¿Por qué no se han movilizado aún los recursos necesarios? ¿Por qué los estados miembros y las organizaciones pertinentes tampoco han contribuido a ello como sería conveniente?

#### **4. Conclusiones**

<sup>57</sup> “Iraq situation Report”, United Nations Assistance Mission for Iraq, 1 noviembre – 14 noviembre 2004, en <http://www.uniraq.org>

<sup>58</sup> “UN Extends Iraq Mission Until August 2005” en *USINFO.STATE.GOV*, 12 de agosto de 2004, en <http://usinfo.state.gov>

<sup>59</sup> “UN extends mission in Iraq for one year” en *The Agonist*, 12 de agosto de 2004, en <http://scoop.agonist.org>

<sup>60</sup> “Iraq elections should be held on time, UN envoy tells national council”, *UN News Archive*, 25 de octubre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>61</sup> “Press Briefing by Iraq Special Representative”, 13 de diciembre de 2004, en <http://www.un.org>

<sup>62</sup> ONU, CS S/2004/710

<sup>63</sup> ONU, CS S/2004/959



En consecuencia y, teniendo en cuenta las tareas previstas en su mandato, cabe concluir que, si bien la UNAMI ha cumplido con todas o casi todas ellas lo ha hecho con un perfil mucho más bajo del que sería deseable en buena parte como consecuencia de la situación de la seguridad y la consiguiente necesidad de que el personal de Naciones Unidas realice muchas de sus actividades desde fuera de Irak.

En este sentido, quizá el terreno donde la actuación de la UNAMI ha obtenido menos frutos ha supuesto también la mayor limitación a su actividad: el esfuerzo por lograr que todos y cada uno de los diferentes grupos existentes en la sociedad iraquí acepten entrar en el juego del nuevo proceso político y abandonen la vía violenta como medio para la consecución de sus metas.

En consecuencia, parece que sería deseable un mayor compromiso de la Comunidad Internacional en general conducente a hacer posible una mayor efectividad y un papel más sobresaliente de Naciones Unidas en la gestión de Irak. Es incomprensible que después de haber hecho repetidos llamamientos a la necesidad de implicación de la ONU en el país del Golfo Pérsico, los diferentes estados ahora se muestren tan reticentes a proporcionar los medios necesarios. Entre otras cosas porque, si pudieron ser discutibles las razones y justificaciones para la intervención en Irak en 2003, es evidente la necesidad de contribuir a la reconstrucción y transición política de Irak no sólo por razones humanitarias, que también, sino por su repercusión para la seguridad y estabilidad regional y global ya que, está claro que la actual situación en Irak no beneficia a nadie, como no sea a aquellos (grupos vinculados con Al-Qaeda o grupos de planteamientos afines) interesados en que el país del Golfo se convierta, ahora sí, en un nuevo centro de formación y entrenamiento de terroristas<sup>64</sup>.

Asimismo, pese a las reiteradas afirmaciones de la coalición de que Naciones Unidas está liderando el proceso de transición<sup>65</sup>, las escasas realizaciones de la UNAMI y el representante especial parecen poner de manifiesto que la realidad es bien distinta. Así se produce una dualidad y descoordinación entre las tareas llevadas a cabo por EEUU y la coalición por un lado y, por las Naciones Unidas por otra, que en nada favorece el proceso de reconstrucción y consolidación de la paz.

Sin embargo, también parece imprescindible una acción más decidida de las propias Naciones Unidas que se aleje del conformismo de Asrah Qazi, abandonando su actitud de limitarse a quejarse de las circunstancias de seguridad y la medida en que le impiden desarrollar adecuadamente su papel y partiendo de una reordenación de las estructuras que garantizan la seguridad de su personal, de una mejor coordinación entre sus agencias y con la Fuerza Multinacional y del incremento sustancial de su personal en Bagdad le permitiera por fin jugar un papel decisivo en la pacificación y reconstrucción del país y, sobre esa base, pero sólo sobre esa base, en los procesos electoral y de transición política.

En este sentido, hay que recordar que, ya en el año 2000, el Informe Brahimi<sup>66</sup> señalaba que pese al consentimiento prestado por los líderes de las partes en un conflicto y pese a su voluntad de alcanzar una solución, las fuerzas combatientes pueden dividirse en facciones y seguir actuando planteando serios obstáculos para que Naciones Unidas pueda desarrollar su labor. Ésa es claramente la situación que se vive en Irak en la actualidad y, en consecuencia y, como el propio informe ya apuntaba, las Naciones Unidas, de querer desarrollar su misión, han de hacerlo en condiciones de hacer frente a esos problemas y debidamente dotadas de las

<sup>64</sup> "It's time to help", *The Economist*, 20-26 de noviembre de 2004.

<sup>65</sup> Matthew, Jennie "Decision on Iraq president delayed", 31 de mayo de 2004, en <http://www.middle-east-online.com>

<sup>66</sup> "Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas" (Informe Brahimi) A/55/305 S/2000/809, 21 de agosto de 2000.



estructuras de seguridad y de unidades militares con capacidad para defenderse de posibles ataques y de defender a otros componentes de la misión.

De lo contrario deberá seguir haciendo frente a las críticas cada vez más frecuentes de la Comunidad Internacional y de los propios iraquíes por su escasa implicación en Irak y por limitar su actividad a aquellas acciones que pueden ser desarrolladas desde Chipre, Jordania o Kuwait, ya que en tanto Naciones Unidas no cuente con el nivel necesario de seguridad o con la capacidad y las estructuras para actuar en condiciones de inseguridad, su papel seguirá siendo, en el mejor de los casos, secundario.