



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

Lecciones aprendidas por las Naciones
Unidas tras el fracaso del Programa
Petróleo por Alimentos (*Oil-for-Food
Program*)

Autor: Laura Cavero Guillén

Tutor: Enara Echart

Madrid, mayo de 2021

Índice

1. Introducción.....	5
1.1. Presentación del tema.....	5
1.2. Motivos y finalidad	7
1.2.1. Intereses profesionales y personales	7
1.2.2. Originalidad y relevancia.....	8
1.3. Marco teórico	9
1.4. Objetivos y preguntas.....	12
1.5. Metodología	13
2. Estado de la cuestión	14
2.1. Contexto del conflicto en Irak: causas y actores involucrados.....	14
2.2. Objetivos e implementación del programa Petróleo por Alimentos	20
2.3. El estallido del escándalo: corrupción y actores involucrados	21
2.4. Estructura del Consejo de Seguridad y Función de Supervisión	25
2.5. Supervisión en el programa Petróleo por Alimentos	27
3. Análisis y discusión.....	29
3.1. Resultados humanitarios del programa y análisis del problema	29
3.2. Comisión especial - El Grupo de Alto Nivel.....	33
4. Conclusión y recomendaciones	40
5. Bibliografía	44

Resumen

El presente trabajo pretende analizar el controvertido Programa Petróleo por Alimentos (*Oil-for-Food Program*) de la Organización de Naciones Unidas, surgido en 1995 para permitir vender a Irak petróleo al mercado mundial a cambio de medicinas y alimentos para la población, y aliviar así las sanciones impuestas por la comunidad internacional al régimen de Saddam Hussein. Dicho programa cesó en el año 2003 con la invasión estadounidense de Irak.

Este caso es de gran relevancia ya que fue uno de los casos de corrupción más grandes de la historia y el más importante que se ha dado dentro de la Organización de las Naciones Unidas. El escándalo estalló en el año 2004 cuando miles de documentos de inteligencia quedaron al descubierto, demostrando que Irak estuvo involucrado en el contrabando de petróleo y en el soborno a miembros del Consejo de Seguridad. Ante esta controversia, se creó una comisión investigadora de la ONU para este caso en particular, y se inició una profunda reforma de la ONU dirigida por Kofi Annan.

El objetivo del trabajo pretende no solo analizar el caso fallido, sino poner el foco en las lecciones aprendidas y en las medidas tomadas a raíz del escándalo, ya que supuso un antes y un después en el modo de implementar proyectos de la ONU. Para ello, se hará un estudio de caso en profundidad de *Oil-for-Food Program*, que sirve de ejemplo de mala praxis en la implementación de programas de ayuda humanitaria de la ONU, y se investigará qué reformas y soluciones se han puesto en marcha a raíz de este escándalo, mostrando cómo la cooperación internacional para el desarrollo es capaz de aprender de sus errores, y cómo sigue aportando grandes beneficios hoy en día en el ámbito global.

Palabras clave: Irak, petróleo, corrupción, ONU, embargo, cooperación.

Abstract

This paper aims to analyze the controversial Oil-for-Food Program of the United Nations, which emerged in 1995 to allow Iraq to sell oil to the global market in exchange for pills and food for the population, in order to relieve them from the sanctions imposed by the international community on Saddam Hussein's regime. This program ended in 2003 with the US invasion of Iraq.

This case is of great relevance since it was one of the largest corruption cases in history and the most important that has occurred within the United Nations. The scandal was published in 2004 when thousands of intelligence documents were published, showing that Iraq was involved in oil smuggling and in the bribery of members of the Security Council. Faced with this controversy, a UN commission of inquiry was created for this particular case and a profound reform of the UN, led by Kofi Annan, was initiated.

This paper aims not only to analyze the failed case, but also to focus on the lessons learned and the measures taken as a result of the scandal, since it represented an important change in the way of implementing projects. To do this, an in-depth case study of the Oil-for-Food Program will be carried out, which represents an example of bad practice in the implementation of UN humanitarian aid programs, and the reforms and solutions that have been put in place as a result of this scandal will be investigated, showing how international development cooperation is capable of learning from its mistakes, and how it continues to bring great advantages today in the global arena.

Keywords: Iraq, oil, corruption, UN, embargo, cooperation.

1. Introducción

1.1. Presentación del tema

Este trabajo de investigación pretende analizar el controvertido Programa Petróleo por Alimentos (*Oil-for-Food Program*) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), implementado en 1995 mediante la Resolución 986 del Consejo de Seguridad, para permitir vender a Irak petróleo al mercado mundial, financiando así la compra de medicinas y alimentos para la población iraquí y aliviando las sanciones impuestas por la comunidad internacional al régimen de Saddam Hussein. Irak se encontraba sumido en una profunda crisis económica y humanitaria, marcada tanto por la guerra con Irán, la cual se inició en septiembre de 1980, terminando en agosto de 1988 sin un claro vencedor, como por el embargo impuesto a Irak como respuesta a la guerra del Golfo Pérsico en 1991. El programa cesó en el año 2003 con la invasión estadounidense de Irak (Heaton, 2005).

Este caso es de gran relevancia para la comunidad internacional, ya que fue uno de los casos de corrupción más grandes de la historia y el más importante que se ha dado dentro de la Organización de las Naciones Unidas. Irak, aparte de vender petróleo a través del medio establecido, estuvo involucrado en el contrabando de este, obteniendo ingresos extra que quedaban fuera del control de la ONU y que ayudaron a perpetuar el régimen de Saddam Hussein. El escándalo estalló en el año 2004, cuando miles de documentos de inteligencia quedaron al descubierto, haciendo públicas las listas de los contratos asignados a los países miembros de la ONU y los beneficios ilícitos derivados de ellos (Heaton, 2005).

La relevancia del escándalo llevó a la creación de una comisión investigadora de la ONU para este caso en particular, cuyo informe culpabilizó a un gran número de empresas privadas involucradas en el contrabando de petróleo, las cuales recibieron sobornos y sobretasas ilegales del régimen de Saddam Hussein, fuera del control y supervisión de la ONU (Heaton, 2005). A raíz de este altercado, se inició una profunda reforma de la ONU, dirigida entonces por Kofi Annan, para evitar futuros comportamientos similares y asegurar la correcta implementación de proyectos humanitarios de tal índole.

El objetivo del trabajo pretende, por una parte, analizar el contexto de Irak, desde la invasión y anexión de Kuwait liderada por el régimen de Saddam Hussein y la condena de tales hechos por parte de la comunidad internacional, hasta la decisión de implantar el programa de Petróleo por Alimentos y la posterior corrupción del caso. A continuación, se pretende utilizar esta base de análisis para poner el foco en las lecciones aprendidas y en las medidas tomadas a raíz del escándalo, ya que supuso un antes y un después en el modo de implementar proyectos de la ONU.

Para ello, se hará un estudio de caso en profundidad de “Oil-for-Food Program”, que sirve de ejemplo de mala praxis en la implementación de programas de ayuda humanitaria de la ONU. Se analizará el programa desde sus inicios, su implementación y posteriores controversias para valorar dónde radica el problema. Por último, se investigarán las reformas y soluciones que se han puesto en marcha a raíz de este escándalo, y se recalcarán las lecciones aprendidas, mostrando como la cooperación internacional para el desarrollo ha sido capaz de aprender de sus errores y sigue aportando grandes beneficios hoy en día en el ámbito global.

Para analizar el caso de Petróleo por Alimentos y la participación y posicionamiento de los países miembros de la ONU respecto al programa, se revisarán las diferentes resoluciones votadas en el Consejo de Seguridad a lo largo del programa. Se destacarán aquellos países miembros cuyo voto pro-iraquí reiterado pone en entredicho la buena fe de sus decisiones, y saca a la luz su probable relación con la asignación de contratos de petróleo a las empresas de dichos países por parte del régimen de Saddam Hussein. Y es que, cuando en 2004 se confirmaron las acusaciones al régimen por los contratos de petróleo ilícitos establecidos a bajo precio con las empresas extractoras, se pudo establecer una relación directa entre dichos contratos y los votos a favor de Irak en el Consejo de Seguridad, como una forma en que Hussein pudo haber influido en el Consejo (Heaton, 2005).

Además, se revisarán aquellas reformas del programa que pudieron ser implantadas con el objetivo de mejorar el seguimiento y la supervisión por parte de las instituciones de la ONU, y los posibles motivos detrás del veto de alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU hacia dichas reformas.

Finalmente, se analizarán las reformas llevadas a cabo por la ONU bajo el mandato de Kofi Annan y se mencionarán en profundidad los aprendizajes que la organización ha sacado de tal escándalo, destacando el rol positivo y totalmente necesario que ocupan las organizaciones internacionales en el ámbito internacional.

1.2. Motivos y finalidad

La elección del tema de este trabajo de investigación se ha basado en dos variables: mis intereses profesionales y aspiraciones personales, y la originalidad y relevancia del tema. Por ello, mi argumentación queda dividida según estos dos puntos tomados en consideración a la hora de elegir el tema.

1.2.1. Intereses profesionales y personales

En primer lugar, como estudiante de quinto curso de ADE y Relaciones Internacionales, estoy muy interesada en conocer en profundidad cómo funcionan las organizaciones internacionales, cómo llevan a cabo proyectos de diferente índole en diferentes puntos del mundo y cómo son capaces de gestionarlos y asignar el presupuesto acorde a los objetivos.

En particular, me llama la atención las grandes organizaciones internacionales que involucran a un gran número de países miembros, ya que me parece sorprendente el gran reto que supone coordinar a todos ellos, atender a sus intereses y ser capaces de debatir y llegar a un consenso. Esto me llevó a centrarme en la Organización de las Naciones Unidas, la cual tiene como miembros a 193 países, siendo las únicas excepciones la Ciudad del Vaticano y el Estado de Palestina, quienes tienen rol de estados observadores.

Me pareció interesante realizar un estudio de caso para llevar la teoría a la práctica y ser capaz de entender en profundidad cómo funciona la planificación, implementación y posterior evaluación de un proyecto. Entre los miles de proyectos llevados a cabo por la ONU desde su creación en 1945, decidí centrarme en alguno que fuera especialmente conocido, y no por su buen ejemplo precisamente, para sacar de ahí aprendizajes y reformas llevadas a cabo por la ONU, y ser capaz así de demostrar la validez de la

organización a pesar de las críticas recibidas, su eficacia y su legítimo criterio a la hora de intervenir en ciertos países ofreciendo sus recursos, tanto humanos como materiales.

En segundo lugar, como mencionaba anteriormente, decidí centrarme en un caso controvertido, y finalmente elegí como estudio de caso el programa de Petróleo por Alimentos (*Oil-for-Food Program*). Dicho programa se conoce por ser el caso de mayor corrupción de la historia de la ONU.

Lo que me llevó a elegir un tema con tanta controversia fueron mis ideas personales respecto a las organizaciones internacionales, al multilateralismo y a la cooperación internacional. Personalmente, creo en la acción de las organizaciones y en el papel que tienen en el sistema internacional. Aunque hayan podido cometer errores en ciertas ocasiones, opino que estos son excepciones a la regla, y que no se debería manchar su imagen en tal medida. Y, mucho menos deberían desaparecer las organizaciones que nos han llevado hasta aquí y las que han permitido, y siguen haciéndolo, que disminuyan las guerras y conflictos y aumenten los recursos en todas las partes del mundo.

Muchas veces la prensa da más importancia a aquellos temas más controvertidos, ya que estos crean debates, llegan a más gente y, finalmente, permiten cumplir en mayor medida el objetivo último: vender. Sin embargo, considero que se debería tener cierto criterio objetivo para saber diferenciar un titular de una verdad absoluta y ser capaces de relativizar y contextualizar una noticia.

Dichas aspiraciones personales me han llevado a elegir este programa, por el cual la ONU ha recibido una enorme cantidad de críticas, con el propósito de ser objetiva en el análisis del caso y de demostrar posteriormente que una organización internacional es capaz de aprender de sus errores y de mejorar después de semejante escándalo, y que, aun no caracterizándose por dichos casos controvertidos, desafortunadamente estos acaban siendo los más populares en los medios de comunicación.

1.2.2. Originalidad y relevancia

La ONU, con sus más de 75 años de historia, ocupa un papel fundamental en la geopolítica internacional y en el mantenimiento de la paz mundial. Con su poder a la hora

de hacer de mediador y posibilitar la firma de acuerdos, concedido a través de la pérdida de cierta soberanía nacional de los países miembros, es capaz de establecer las reglas del juego en el ámbito global y de tener influencia en el futuro de las naciones. Es por ello que creo que hay que dar a las Naciones Unidas la importancia que merece, y conocer más sobre su funcionamiento y agenda.

La finalidad última de este trabajo de investigación es recalcar el papel esencial que tiene la ONU a nivel internacional y la eficacia y validez de sus proyectos. Analizando el caso con mayor corrupción dentro de la organización, se pretende demostrar que esa mala praxis es una excepción a la regla, ya que posiblemente la ONU no estaba suficientemente preparada entonces para un proyecto de tal envergadura. Sin embargo, se destacarán las lecciones y aprendizajes que se han derivado de dicha ineficiencia y falta de transparencia, las cuales han ayudado a mejorar el sistema y funcionamiento de la mayor organización internacional y ha puesto sobre la mesa nuevas reglas del juego. Por ello, creo que analizar dicha organización a través de su proyecto más controvertido no es solo relevante sino también original, ya que se pretenden destacar los beneficios y la buena fe de la organización, no sin antes analizar el que podría ser su lado más oscuro.

1.3. Marco teórico

A la hora de estudiar el caso de Petróleo por Alimentos, es necesario entender como las diferentes teorías de relaciones internacionales explican el papel de organizaciones como las Naciones Unidas en la geopolítica internacional, y la importancia de la cooperación y el desarrollo. Empezando por el liberalismo, los autores relacionados con esta teoría consideran que la libertad individual y los derechos humanos están protegidos necesariamente bajo la existencia de un Estado democrático, y que el Estado debe ceder parte de su soberanía nacional para ponerla a disposición de las organizaciones internacionales, ya que esta corriente confía en que dichas organizaciones pueden contribuir, en mayor medida que el unilateralismo, para conseguir unas relaciones internacionales más colaborativas y pacíficas. Esta teoría está caracterizada por el interés en las relaciones internacionales, en la cooperación y en la economía política internacional, ya que considera que ningún Estado puede afrontar individualmente los problemas que, cada vez con más frecuencia debido a la interconexión e interdependencia, son comunes y están compartidos por todos (Abad Quintanal, 2019).

Por lo tanto, bajo esta premisa, las relaciones internacionales, más que conflictivas, son esencialmente de naturaleza cooperativa. El objetivo consiste en institucionalizar sus actividades bajo la creación de organizaciones internacionales para que prime la aplicación de ciertas reglas, formales e informales, que rijan las relaciones entre Estados y aporten cierta previsibilidad en sus comportamientos.

Por otro lado, otra de las teorías que estudia la relación entre Estados es el multilateralismo, que aboga por llegar a acuerdos mediante el consenso y la negociación entre varias partes involucradas. Consiste no solo en coordinar políticas nacionales entre tres o más países, sino en hacerlo bajo ciertos principios que marcan la relación entre los Estados. Por ello, se da importancia a la cooperación y a las instituciones internacionales, que están llamadas a salvaguardar la paz y seguridad internacionales (Zambrano, 2013).

Para los autores realistas, el Estado es el actor por excelencia en el sistema internacional contemporáneo, actor que busca constantemente su interés nacional propio, y por ello se defiende la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales. Según el realismo, las organizaciones internacionales cuentan con factores contraproducentes, como la multiplicidad de unidades, y no tienen suficiente poder como para cambiar el supuesto carácter anárquico de las relaciones internacionales. En cuanto a las Naciones Unidas, organización en la que el presente trabajo está centrado, las críticas recibidas por parte de autores de corriente realista se suelen centrar en el Consejo de Seguridad y en sus intentos de construir un orden mundial pacífico, idea utópica e imposible de alcanzar visto desde el punto de vista del realismo, generalizando dicha dificultad de conseguir sus objetivos al sistema de la ONU en su conjunto. Sin embargo, teorías como el multilateralismo y el liberalismo defienden que, para juzgar a las Naciones Unidas, es necesario detenerse para considerar la amplitud de sus operaciones y el pensamiento existente detrás de ellas. La historia de la ONU está estrechamente ligada al planteamiento de nuevas cuestiones y formas de pensar sobre el orden mundial, en particular sobre las relaciones entre potencias mundiales, siendo dicha organización un sólido ejemplo de cómo el orden mundial establecido puede ser institucionalizado y transformado (Coleman y Jones, 2012).

Según estas teorías, a diferencia del realismo, los Estados no son la vía principal para entender el ejercicio del poder y la dinámica del cambio a nivel mundial. Desde hace varias décadas, se debate no solo sobre los intereses geopolíticos de los Estados, sino

también sobre los derechos humanos, el género, las relaciones étnicas, la paz, los refugiados y el cambio climático, traspasando las fronteras estatales, y por ello, dichos temas se institucionalizan como dimensiones de interés multilateral. El término "sociedad civil" surge, bajo estas premisas, como una forma abreviada para referirse a medios no gubernamentales, pero cada vez más institucionalizados, que sirven para desarrollar el orden mundial y promover el cambio a nivel global. Por lo tanto, el análisis del multilateralismo desde la sociedad civil ha surgido como mecanismo para identificar las preocupaciones existentes, muchas de las cuales se expresan tanto a nivel local como a nivel nacional, regional y mundial, debido al aumento de la interconectividad e interdependencia. Teniendo en cuenta estos hechos, el análisis estatocéntrico que ofrece el realismo se queda corto para afrontar los nuevos problemas y desafíos a los que se enfrenta la sociedad global (Coleman y Jones, 2012). Por lo tanto, teorías como el liberalismo y el multilateralismo sirven de premisas para conseguir el objetivo del presente trabajo, que consiste en destacar el papel fundamental que ocupan las organizaciones internacionales, y la ONU en concreto, a pesar de las críticas recibidas, y su capacidad para aprender de los errores cometidos y mejorar el sistema de relaciones entre países.

Cabe mencionar también la importancia de la geopolítica del petróleo. La humanidad depende enormemente de los combustibles fósiles: carbón, gas natural y petróleo, que en conjunto representaron en 2003 el 90% del consumo energético primario. Esta dependencia tiene dos consecuencias negativas: sus efectos contaminantes, por un lado, y que son fuentes de energía finitas, por el otro. Por ello se da tanta importancia a la proliferación de las energías renovables, como la nuclear, aunque hasta ahora no ha sido suficiente para cubrir la demanda energética. De entre los combustibles fósiles, el petróleo es la fuente principal de energía, marcando la geopolítica de la energía desde el segundo cuarto del siglo XX. En 2003, el petróleo constituyó el 37,6% de la energía primaria consumida en todo el mundo, frente al 23,9% y al 26,4% del gas natural y del carbón respectivamente. Según diferentes estudios realizados, se prevé que en los próximos años la demanda energética sufrirá un incremento de hasta el 60%. Este consumo se va a disparar sobre todo en países en desarrollo como Brasil, Rusia, China y la India, aunque países desarrollados como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón también aumentarán su demanda. Este aumento global de las necesidades energéticas plantea un reto importante ante la posibilidad de una crisis estructural (Calatrava, 2004).

La característica principal del mercado internacional del petróleo es la existencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que controla más del 80% de las reservas. Su objetivo principal es el de garantizar cierta estabilidad en los precios del crudo mediante la asignación de cuotas de producción a sus miembros para ajustar la oferta. También es interesante indicar que esta industria funciona en base a un mercado de futuros, al que tienen acceso los inversores individuales, dejando la puerta abierta a la especulación, que en muchas ocasiones es la causante del aumento de los precios (Calatrava, 2004).

Cabe destacar también que los recursos petrolíferos se encuentran concentrados en zonas determinadas, como el Golfo Pérsico, el cual cuenta con más del 65% de las reservas mundiales. Los principales productores de estas zonas pertenecen a la OPEP, liderados por Arabia Saudí, quien produce cerca del 13% de todo el crudo. En cuanto a la estrategia elegida por cada región para abastecerse de energía, tanto Estados Unidos como la Unión Europea buscan proveerse de las regiones más cercanas para disminuir su dependencia del Golfo, mientras que Asia cada vez incrementa más su dependencia de dicha región. Por lo tanto, la situación en Oriente Medio va a seguir teniendo un papel esencial en la geopolítica de la energía mundial hasta el momento en el que los avances tecnológicos permitan cambiar las reglas del juego (Calatrava, 2004).

1.4. Objetivos y preguntas

Con este trabajo de investigación, mi intención es confirmar el efectivo papel que tienen las organizaciones internacionales, y la Organización de las Naciones Unidas en particular, en la geopolítica internacional, la cooperación y el desarrollo. El principal objetivo consiste en analizar el caso de mayor corrupción de la ONU, Petróleo por Alimentos, para estudiar las flaquezas y puntos débiles de la organización. Una vez realizado dicho estudio de caso, se estudiará la reforma posterior llevada a cabo por la ONU, con el objetivo final de remarcar cómo una organización internacional de semejante envergadura es capaz de adaptarse, renovarse y mejorar su eficiencia.

Los siguientes objetivos son clave a la hora de facilitar el logro de dicho propósito:

En primer lugar, un objetivo que servirá de base para el resto del trabajo es entender la situación de Irak previa a la implementación del programa Petróleo por Alimentos de la ONU. Para ello, se estudiará la relación de Irak con Kuwait y su rol en la producción de petróleo, para continuar con el embargo internacional a Irak y la consecuente situación de pobreza y hambruna de la población iraquí.

Una vez analizado dicho contexto, el siguiente objetivo consiste en realizar un estudio de caso del programa Petróleo por Alimentos, explicando su funcionamiento en detalle y el sistema de corrupción encubierto.

El último objetivo consiste en analizar las reformas de la ONU posteriores a dicho escándalo, para ayudar a limpiar la imagen de la ONU y para remarcar el papel tan fundamental que ocupa en la escena internacional.

Los objetivos enunciados implican el planteamiento de ciertas preguntas de investigación, con la aspiración de encontrar su respuesta a través del presente trabajo de investigación:

- *¿Es capaz una organización internacional formada por prácticamente todos los países del mundo de ser objetiva, eficaz y transparente?*
- *¿Se podría haber evitado la corrupción detrás del programa Petróleo por Alimentos?*
- *¿Puede una organización internacional de tal envergadura aprender de sus errores?*

1.5. Metodología

El desarrollo de esta investigación ha sido posible gracias a la base teórica sobre la que se ha construido el análisis. Para ello, se ha empleado Google Scholar como base de datos, donde las palabras clave utilizadas en la búsqueda de información han sido *Oil-for-Food, Poverty, Embargo, Illicit Oil Contracts, United Nations Security Council*.

El punto de partida de esta investigación son las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, quien protagoniza el paradigma de la cooperación internacional. A través de los informes oficiales del Consejo de Seguridad,

es posible conocer el estado del programa *Oil-for-Food* en cada momento, así como las medidas tomadas y la posición al respecto de los diferentes países. Esta perspectiva puramente institucional se complementa con el análisis económico exhaustivo realizado por Paul Scott Heaton, un experto en análisis económico que realizó un informe en 2005 para *Journal of Economic Perspectives*, una revista publicada por *American Economic Association*.

Es necesario complementar el análisis desde una perspectiva social, teniendo en cuenta los niveles de pobreza y de hambre vividos en Irak, tanto en los años previos a la entrada en vigor del programa como durante su puesta en marcha y funcionamiento. Para ello, se han consultado datos de un estudio realizado por Drèze y Gazdar en 1992 para *School of Arts & Sciences, Unniversity of Pennsylvania*, y un informe realizado por El Comité de Investigación Independiente sobre el Programa de Petróleo por Alimentos que analiza el impacto del programa en la población iraquí.

Por otro lado, para entender en mayor profundidad la dimensión geopolítica del petróleo, el presente trabajo se ha apoyado en informes publicados por La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). De ellos, se extraen datos de producción de petróleo, así como de las reservas y del consumo de petróleo de los países involucrados en el programa Petróleo por Alimentos.

2. Estado de la cuestión

Previamente al análisis de las reformas llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas a raíz del escándalo del programa Petróleo por Alimentos, es necesario contextualizar el caso y hacer referencia al estado actual de la cuestión. Para ello, se empezará describiendo el contexto en el que se encontraba Irak antes del inicio del programa, remarcando la invasión de Kuwait y su posterior anexión en 1990. A continuación, se estudiará la implementación del programa y el papel que ocuparon los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU. Finalmente, se analizará cómo estalló la corrupción del programa, y qué consecuencias tuvo para la ONU y para el programa en concreto.

2.1. Contexto del conflicto en Irak: causas y actores involucrados

Irak es un estado de reciente creación, el cual se crea ante el derrumbe del Imperio Otomano al final de la Primera Guerra Mundial, junto con Jordania y Arabia Saudí. En sus inicios, Irak es gobernado por familias de la nobleza relacionadas con los británicos, quienes habían apoyado las rebeliones que tuvieron lugar en los países árabes contra el Imperio turco durante la guerra. Después de la Segunda Guerra Mundial, Irak, junto con los países de Occidente, firmó una alianza antisoviética. Durante la primera mitad del siglo XX Irak fue, por lo tanto, una monarquía dependiente de la corona británica (Arias Quincot, 1990).

En 1958 toma el poder un gobierno militar, el cual decide alejarse de Occidente y de Norte América y marcar un gran cambio en sus políticas tanto internas como externas. Aprovechando su condición de país rico en petróleo y con unas exportaciones de más de dos millones de barriles diarios, Irak fue capaz de establecer un modelo estatista y de control. En cuanto a su política exterior, esta se vio caracterizada por el neutralismo y por la compra de armamento soviético (Arias Quincot, 1990). También se intensificó el rechazo a Israel y a establecer un diálogo con el Estado judío. Durante este periodo, Irak se centró en aumentar su poder en la región del Golfo, de donde salían más de diez millones de barriles al día.

Su hegemonía como potencia predominante en Oriente Medio en cuanto a nivel de desarrollo relativo y riqueza petrolera, hasta 1978 mantenida debido a su monopolio de exportación de petróleo desde el Golfo Pérsico y al apoyo recibido desde Estados Unidos, se vio alterada por el surgimiento de Arabia Saudí e Irán, rivales que empezaron a controlar dicha salida del Golfo también. En concreto, en la década de los 70, Irán incrementó su influencia y los límites impuestos al estado iraquí en la región. Estas fueron las razones que motivaron al régimen de Saddam Hussein a llevar a cabo una ofensiva contra Irán, resultando en una guerra de desgaste que solo llegó a su fin con el agotamiento de ambos, y que terminó antes de que Irak pudiera conseguir sus objetivos (Arias Quincot, 1990).

Aunque dos años antes Irak y Kuwait fueron aliados contra la revolución islámica en Irán, prestando Kuwait grandes cantidades de dinero a Irak para llevar a cabo la guerra contra Irán, la realidad es que el primero había reclamado al segundo desde que fueron separados del Imperio Otomano después de la Primera Guerra Mundial. Ya entonces, y aún bajo el

control de la colonia británica, surgieron problemas sobre las fronteras entre ambos. Una vez independientes, estos se transformaron en problemas sobre soberanía, seguridad y el precio del petróleo (Khadduri y Ghareeb, 1997). En 1961, ante las existentes y conocidas amenazas invasoras de Irak, los británicos fueron capaces de detener la invasión planeada. Sin embargo, unas décadas después, el 2 de agosto de 1990, desafiando al pequeño país petrolero, poniendo en entredicho al derecho internacional y sorprendiendo a la comunidad internacional, Irak cruzó la frontera de Kuwait e inició una invasión que marcaría un antes y un después en la historia de Oriente Medio, iniciando la crisis del Golfo Pérsico (Security Council, 1990).

La invasión de Kuwait fue vista por el derecho internacional como un acto ilegítimo debido a que Kuwait era un Estado soberano reconocido por las Naciones Unidas y, por ello, la ocupación iraquí se clasificó como un acto de agresión. El principal riesgo de la invasión era que, con ella, Sadam Hussein incrementaba su potencial económico, su poder militar y el desarrollo de armas nucleares. Este poder amenazaba especialmente a Israel y Arabia Saudita, dos aliados fundamentales de Estados Unidos (Arias Quincot, 1990).

Por otra parte, Europa sentía una amenaza más ligada al petróleo: Irak podría influir tanto en el precio como en el abastecimiento del crudo. Tanto a EE. UU. como a Europa les afectaba la potencial hegemonía iraquí no sólo por amenazar la estabilidad de una zona ya sensible, sino porque perturbaba el nuevo orden mundial que había quedado establecido tras la guerra fría (Arias Quincot, 1990).

El ataque de Irak fue liderado por el régimen de Saddam Hussein en un momento en el que su deuda externa estaba disparada, superando los 90.000 millones de dólares, como muestra la tabla 1, y su economía estaba hundida debido al desgaste de la guerra con Irán de 1980 a 1988. Las razones detrás de la decisión del régimen de Saddam Hussein de llevar a cabo una ofensiva contra Irán se debían al incremento de la influencia de este en Oriente Medio y a los límites impuestos al estado iraquí en la región. El resultado fue una guerra de desgaste que agotó psicológica y económicamente a ambos, y que, además, terminó sin un claro vencedor (Arias Quincot, 1990).

Tabla 1: Deuda de Irak por acreedor, 1991

	Outstanding debt	
	(\$ billion)	% of GDP
Paris Club	18	143%
Gulf States	53	431%
Soviet and allies	11	89%
Reparations (non-debt)	52	423%
Commercial debt	9	71%
Foreign exchange reserves	-	-
Total debt (ex-reparations)	90	733%
Total liabilities	142	1156%

Fuente: (Hinrichsen, 2019)

El régimen intentaba aumentar sus cifras de producción de petróleo, ya que su producción media diaria no creció prácticamente en 1989 en comparación con el año anterior, y se redujo en un 24,2% en 1990, como muestra la tabla 2. Culpaban a Kuwait de ello, ya que les acusaban de no respetar los límites de extracción de la OPEP. Teniendo en cuenta la tabla 3, vemos como en 1988 y 1989 Kuwait aumentó su producción media diaria, la cual disminuyó en 1990 y cayó en gran medida en 1991 marcado por la invasión.

Tabla 2: Producción de petróleo en Irak (1,000 b)

Year	Daily average	Cumulative	% change in daily av
1987	2,358.7	19,453,818	25.7
1988	2,744.5*	20,458,288	16.4
1989	2,785.8	21,475,100	1.5
1990	2,112.7*	22,246,254	-24.2
1991	281.8*	22,349,107	-86.7

Fuente: (OPEC, 1999)

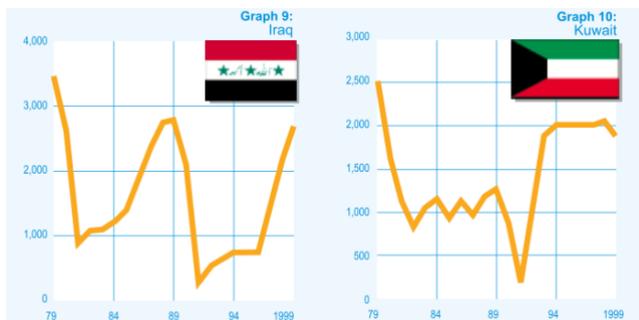
Tabla 3: Producción de petróleo en Kuwait (1,000 b)

Year	Daily average	Cumulative	% change in daily av
1987	971.6	24,625,254	-13.9
1988	1,186.3*	25,059,444	22.1
1989	1,275.9*	25,525,131	7.5
1990	856.5*	25,837,756	-32.9
1991	190.1*	25,907,125	-77.8

Fuente: (OPEC, 1999)

Se puede observar en la siguiente tabla un resumen de la producción de petróleo de Irak y Kuwait durante este periodo, donde se observa como los años previos a la invasión, Kuwait vio aumentada su producción en ciertos puntos, pero esta estuvo caracterizada por la volatilidad. Destaca la caída en picado en 1990 en ambos, siendo mucho más pronunciada la de Irak, que coincide con la invasión de Kuwait por parte de Irak y con la inminente condena internacional del ataque, y la posterior recuperación exponencial de la producción de Kuwait.

Tabla 4: Comparación de la producción de petróleo en Irak y en Kuwait



Fuente: (OPEC, 1999)

Inmediatamente después del inicio de la invasión, el Consejo de Seguridad de la ONU proclamó la resolución 660, donde condenó la invasión y exigió la retirada de las tropas iraquíes. Dicha resolución fue acompañada por las resoluciones 661, 670 y 678, donde se estableció un embargo comercial de Irak, salvo para fines humanitarios, y se autorizó el uso de la fuerza por parte de los Estados miembros de la ONU para garantizar la paz internacional (Security Council, 1990).

El 17 de enero de 1991 se intervino en Kuwait para expulsar a las fuerzas de Irak con el apoyo de la más amplia coalición desde la Segunda Guerra Mundial formada por 34 países, donde destaca el peso de Estados Unidos, líder de la operación, Arabia Saudí, Francia y Reino Unido. Dicha ofensiva es comúnmente conocida como “Operación Tormenta del Desierto”. El ataque fue organizado desde el aire y el mar, para posteriormente, el 24 de febrero, llevar a cabo la intervención terrestre, lo que condujo unos días después a la rendición de Irak (United Nations, 1992). La guerra terminó, por lo tanto, con la victoria de Estados Unidos, lo que le permitió incrementar su presencia en Oriente Medio, mientras que Irak se comprometía a disminuir su arsenal y a respetar la soberanía de Kuwait.

Las resoluciones 686 y 687 de marzo y abril de 1991 se centraron en la investigación de su armamento y en la creación de United Nations Special Commission (UNSCOM), una comisión especial creada para conseguir el desarme de Irak (Security Council, 1991). A pesar de dichas medidas, Estados Unidos continuó con un embargo prolongado a Irak, lo que provocó altos niveles de desnutrición y de pobreza causados por un incremento desproporcional del precio de los alimentos básicos a partir de 1990, como se puede observar en la tabla 5. Dichos precios provocaron un declive en la oferta de comida disponible para tener una dieta completa a un precio razonable. En esa época, mediante el sistema de distribución público de Irak se repartían solamente 1.400 kcal per cápita al día, siendo necesaria la compra de comida extra en el mercado abierto. El precio de una cesta de comida mensual para una familia de seis personas pasó de costar 100 dinares en 1990, a 2.500 en 1993, llegando hasta los 200.000 en 1995, lo que empeoró los niveles de desnutrición. Sin embargo, cabe destacar que el pan, un producto básico, se mantuvo a bajo precio, ya que la población vendía parte de la cantidad recibida. Por lo tanto, aunque no era una situación sostenible, la población iraquí podía evitar el llegar a morir de hambre. En los años posteriores tuvieron lugar diversos incrementos de los salarios, pero no fueron suficientes para contrarrestar la hiperinflación existente (Independent Inquiry Committee (IIC), 2005).

Tabla 5: Incremento de precios de los alimentos en Irak desde el inicio de las sanciones

Food Item	Price per unit* (Iraqi dinars)		Percentage increase over 1 year
	Aug 90	Aug 91	
Wheat flour	0.05	2.42	4,431%
Milk (powdered)	0.75	27.33	3,561%
Bread (per piece)	0.01	0.33	2,757%
Baby milk (tin of 450g)	0.45	10.00	2,122%
Sugar	0.20	4.42	2,108%
Cooking oil	0.48	10.33	2,038%
Rice	0.23	4.08	1,701%
Tea	1.70	23.67	1,292%
Cost (at current prices) of the average 1990 food basket for a family of six ("low case" assumptions)	66.00	1,010.00	1,446%

Fuente: (Drèze y Gazdar, 1992)

El informe Aga Khan, elaborado por una misión oficial de la ONU a mediados de julio de 1991, proporcionó estimaciones de las necesidades financieras de Irak. El informe

recomendaba que se permitiera a Irak utilizar fondos de ventas limitadas de petróleo, bajo la supervisión de las Naciones Unidas, para importar los productos básicos necesarios para aliviar las necesidades más prioritarias de la población iraquí, como el suministro de alimentos, servicios de salud, agua, saneamiento y generación de energía. En este informe se basó la ONU para aplicar el programa de *Oil-for-Food* unos años después (Drèze y Gazdar, 1992).

2.2. Objetivos e implementación del programa Petróleo por Alimentos

La situación de hiperinflación y desnutrición llevó a que, el 14 de abril de 1995, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara la Resolución 986, y en mayo de 1996 se firmara un Memorándum de Entendimiento, demostrando la situación tan delicada que vivía la población iraquí y el peligro al que se enfrentaba el régimen. Mediante dicha resolución se levantaba parcialmente el embargo petrolífero a Irak, permitiéndole vender un valor de 2.000 millones de dólares en 180 días. Se inicia así el programa de Oil-for-Food de la ONU, en el cual esta controlaría que un porcentaje del dinero obtenido de dichas ventas se utilizara para conseguir alimentos y ayuda humanitaria para la población iraquí, un 30% para compensar a Kuwait y un 13% para los kurdos¹ (Security Council, 1995).

El objetivo del programa consistía en aliviar a la población civil de Irak, ya que, debido a los efectos de la guerra del Golfo Pérsico de 1991 y a las sanciones y embargos de la comunidad internacional, vivían en altos niveles de pobreza. El bombardeo de la guerra creó una gran devastación no solo en refinerías petroleras o centrales eléctricas, sino también en servicios públicos básicos como el suministro de agua y la distribución de alimentos, afectando sobre todo a aquellos más pobres. Los citados embargos alargaron dicha agonía y retrasaron la recuperación económica, lo que resultó en niveles muy altos de pobreza, mortalidad y privación nutricional en 1991 y en los años posteriores. El índice de precios de alimentos aumentó entre un 1.500 y un 2.000% entre agosto de 1990 y

¹ El conflicto kurdo tiene sus raíces en los tratados derivados de la Primera Guerra Mundial. Con el tratado de Lausana de 1923, los kurdos quedaron divididos entre Turquía, Irak, Siria, Irán y la ex-Unión Soviética. Estos han luchado por sus derechos y autonomía desde entonces, creando levantamientos contra los iraquíes, donde representan un 20% de la población. En 1991, un levantamiento contra el régimen de Saddam Hussein acabó con la huida de los kurdos a regiones fronterizas. En este contexto es en el que la ONU decide otorgar un porcentaje para compensar a la población kurda (Pampin, 2002).

agosto de 1991, como muestra la tabla 5 mencionada anteriormente (Drèze y Gazdar, 1992). Por otro lado, un informe del Ministerio de Salud del Gobierno de Irak estimó que el número de muertes mensuales de niños menores de cinco años en 1991 pasó a ser de 2.289 por cada 100.000 niños, en comparación con las 742 muertes por cada 100.000 niños en 1990, cifra que no dejó de aumentar en los años posteriores (Garfield, 1999).

Dicha situación llevó a la elaboración del programa. Este se dividió en fases de 6 meses cada una, las cuales debían ser renovadas y votadas por el Consejo de Seguridad. La primera fase empezó en diciembre de 1996, y se sucedieron 13 fases en total que terminaron con la invasión de Irak liderada por Estados Unidos en 2003² (Heaton, 2005). En cada fase, a Irak se le permitía vender una cantidad determinada de petróleo a la comunidad internacional, con la condición de que la ONU mantuviera el dinero de dichas ventas en unas cuentas de depósito para garantizar que se utilizaban para comprar alimentos y medicinas, a la vez que para aliviar los efectos de la guerra causados, como se ha mencionado anteriormente.

2.3. El estallido del escándalo: corrupción y actores involucrados

En 2004, se confirmaron las acusaciones al régimen de Saddam Hussein por la existencia de contratos ilícitos, establecidos a bajo precio con las empresas extractoras de países miembros de la ONU. Una forma en que Hussein pudo haber influido en el Consejo de Seguridad es ofreciendo contratos petroleros a personas y organizaciones políticamente conectadas a los países miembros, a cambio del apoyo de sus gobiernos a Irak en las votaciones del Consejo. Se ha podido demostrar posteriormente dicha relación directa entre los países con mayor número de contratos con Irak y su aumento de votos pro-iraquíes. Más adelante se analizarán en detalle ciertas resoluciones vetadas por países como Rusia o Francia, que coinciden con aquellos países con un mayor número de contratos iraquíes.

² Se llevó a cabo una invasión militar de Irak en marzo de 2003 por parte de Estados Unidos y sus aliados para poner fin al Partido Baath de Saddam Hussein, el quinto presidente de Irak. La causa principal de esta guerra fue la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT – por sus siglas en inglés) que George W. Bush declaró en respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Dicha invasión supuso la derrota del ejército iraquí y la ejecución de Saddam Hussein. Estados Unidos intentó establecer un nuevo gobierno, sin embargo, la violencia contra las fuerzas internacionales condujo a una guerra entre los insurgentes, el ejército de los Estados Unidos y el nuevo gobierno iraquí. Se estima que la guerra costó más de 800 mil millones de dólares estadounidenses, y en cuanto a las pérdidas humanas, unos 100.000 civiles iraquíes y alrededor de 4500 soldados estadounidenses perdieron la vida a causa de la guerra (Bassil, 2011).

Pero ¿cómo fue posible que estos sobornos e ilegalidades tuvieran lugar mientras se llevaba a cabo una supuesta supervisión por parte de la ONU?

Una característica del programa que beneficiaba a Irak era que se le permitía elegir a las empresas que debían extraer petróleo de su territorio. Además, Irak tenía bastante peso a la hora de establecer el precio de venta, por lo que podía establecer un precio menor al precio del mercado, generando ganancias para las empresas extractoras. Sin embargo, este precio de venta final debía ser aprobado por un comité de supervisión del Consejo de Seguridad, lo que no resultó ser un gran inconveniente para Irak (Heaton, 2005).

La forma de seleccionar a empresas para la extracción del petróleo iraquí funcionaba de la siguiente manera. Un representante de la Asociación Estatal de Comercialización de Petróleo de Irak (SOMO, por sus siglas en inglés) asignaba un contrato a un receptor determinado, pero dicho contrato debía ser aprobado personalmente por Saddam Hussein. Una vez aprobado el contrato, el receptor debía desembolsar la cantidad de petróleo que se iba a extraer a un precio prefijado, el cual normalmente se encontraba por debajo del precio de mercado. Dicho receptor podía entonces revender el contrato a una empresa extractora, a precio de mercado, para llevar a cabo la extracción acordada y venderlo en los mercados internacionales. A continuación, el receptor inicial del contrato desembolsaba en las cuentas iraquíes, controladas por la ONU, la diferencia entre el precio inicial pactado y el precio obtenido de la empresa extractora. La ONU recibía información incorrecta con cada transacción, ya que se le decía que la empresa extractora era también la compradora del petróleo, de tal manera que se ocultaba el destinatario real de las ganancias de las ventas (Heaton, 2005).

En junio de 2004, un alto cargo de SOMO proporcionó una lista de 1.374 contratos de extracción de petróleo iraquí, desvelando los detalles no solo de la empresa extractora, sino también del receptor real, de la cantidad exportada y de la diferencia entre el dinero pactado y el precio del mercado. Además, aportaba información sobre muchos otros contratos que se asignaron, pero nunca se ejecutaron, los cuales ascienden al valor de 400 millones de dólares. De esta manera, se detallaban las ganancias ilícitas recibidas por el gobierno iraquí, que se estimaron en 1.200 mil millones de dólares (Heaton, 2005). En aproximadamente la mitad de los contratos establecidos, el comprador real difería del que era informado a las Naciones Unidas. Entre los receptores de dichos contratos ilegales se

encontraban tanto empresas, como individuales, gobiernos y partidos políticos. 67 países recibieron dichos contratos, donde cabe destacar una concentración alta en las antiguas repúblicas soviéticas y en países de Oriente Medio. Además, Francia, Rusia e Italia se beneficiaron en grandes cantidades de dichas irregularidades, como muestra la tabla 6.

Tabla 6: Asignación de contratos a países miembros de la ONU

<i>Country</i>	<i>Number of contracts</i>	<i>Value of contracts (millions of U.S. dollars)</i>
Russia	247	438.7
France	67	105.5
Turkey	66	71.9
Italy	65	81.3
Jordan	53	38.6
Syria	52	34.2
China	50	88.8
Lebanon	46	25.7
Ukraine	44	32.1
Egypt	41	34.6
United States	37	43.2
United Arab Emirates	28	32.9
United Kingdom	24	19.9
India	23	21.4
Japan	7	2.0
Germany	2	0.6

Fuente: (Heaton, 2005)

El objetivo de Irak era, otorgando contratos ilegales y beneficiosos a individuos relacionados políticamente con los Estados miembros, ganar influencia en el Consejo de Seguridad, quien tenía el poder suficiente como para imponer sanciones económicas y militares, y era quien lideraba el desarme de Irak. Se demostró una vez más la relación directa entre tener un asiento en el Consejo y el aumento de asignación de contratos, como es el caso concreto de dos países africanos, Namibia y Gambia. Namibia tuvo representación en el Consejo durante dos años, empezando en enero de 1999. En este periodo, se asignaron 7 contratos iraquíes a dicho país, lo que le supuso unas ganancias de 1.36 millones de dólares. Previamente no se le habían asignado contratos, y posteriormente tampoco, por lo que dichas asignaciones coinciden con su asiento en el Consejo. Por otro lado, Gambia, recibió una sola asignación valorada en 600.000 dólares, coincidiendo también con los años en los que tuvo asiento en el Consejo (Heaton, 2005).

El resultado de dichos sobornos fueron las numerosas votaciones para extender el programa y para modificarlo, además de tres resoluciones relacionadas con Irak. En octubre de 1997, se aprobó la resolución 1134 en la que se amenazaba con prohibir a funcionarios iraquíes que interferían en las inspecciones de armas dirigidas por la ONU, la salida al extranjero. En diciembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1284, que estableció la Comisión de Control, Verificación e Inspección de las

Naciones Unidas (UNMOVIC) con el objetivo de fortalecer el proceso de inspección de armas, y dictó que, si Irak colaboraba, se levantaría el embargo. La resolución 1441 de noviembre de 2002 declaró que Irak infringía sustancialmente las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad relacionadas con las inspecciones de armas, y se le ofreció un ultimátum de 30 días para que permitiera la realización de las inspecciones ordenadas (Security Council, 1997-2002). En la resolución 1447, el Consejo decidió examinar los ajustes necesarios de la lista de artículos solicitados por Irak con fines humanitarios sujetos a examen como fecha límite el 3 de enero de 2003 y hacer después exámenes periódicos de dicha lista. Sin embargo, el 30 de diciembre de 2002, antes de la fecha límite, el Consejo aprobó la resolución 1454 por 13 votos a favor y 2 abstenciones de la Federación de Rusia y Siria, por la que se hacían ajustes de la lista de artículos sujetos a examen y los procedimientos para su aplicación (Consejo de Seguridad, 2003).

El 28 de marzo de 2003, se aprobó por unanimidad la resolución 1472, la cual otorgaba al Secretario General, Kofi Annan, la autoridad requerida para facilitar la entrega de los bienes contratados por Irak con fines humanitarios (Consejo de Seguridad, 2003). El 24 de abril de 2003, se decidió prorrogar dichas disposiciones hasta el 3 de junio mediante la resolución 1476, la cual dio un tiempo valioso a las agencias de la ONU para enviar bienes y suministros adicionales (Consejo de Seguridad, 2003).

Es interesante nombrar las diversas votaciones que tuvieron lugar para extender la duración del programa. En la resolución 1409 del 14 de mayo de 2002, el Consejo prorrogó el programa 180 días, y el 25 de noviembre del mismo año, el programa se prorrogó hasta el 4 de diciembre con la resolución 1443, para volver a alargarlo ese día otros 180 días (Consejo de Seguridad, 2003).

Cabe destacar que ciertas resoluciones podrían haber sido más duras, pero fueron vetadas por algunos de los miembros permanentes del Consejo, como es el caso de Rusia. Rusia recibió una parte desproporcionadamente grande de contratos petroleros iraquíes, y amenazó con vetar una propuesta de “sanciones inteligentes” ideada por Estados Unidos y Reino Unido, la cual habría disminuido los daños del programa ya que consistía en que las sanciones incidieran directa y solamente sobre los culpables reales del incesante incumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo. Como consecuencia de la posición pro-iraquí que tomó Rusia, en 2001 el ministro de petróleo iraquí anunció

abiertamente que se daría prioridad a las empresas rusas en futuros contratos como recompensa (Heaton, 2005). En septiembre de 2001, el Comité de Sanciones estableció un sistema de precios retroactivo para limitar la capacidad del gobierno iraquí de generar rentas reduciendo el precio del petróleo. Sin embargo, los representantes de los gobiernos de Francia y Rusia, los dos mayores beneficiarios de los contratos ilícitos de petróleo, pidieron posteriormente ajustes al sistema de precios retroactivos, ampliando de nuevo el control de Irak sobre los precios del petróleo.

Por otro lado, en marzo de 2003, se estaba negociando un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad, una vez más patrocinado por Estados Unidos y el Reino Unido, en el que se indicaba que Irak había fallado en su última oportunidad de cumplir con las inspecciones para el desarme. Sin embargo, dicho proyecto fue retirado debido a la amenaza de veto de Francia y Rusia (Heaton, 2005). Estas actuaciones, justificadas anteriormente, ponen en cuestión los intereses de los Estados miembros de las Naciones Unidas y las razones detrás de sus decisiones.

2.4. Estructura del Consejo de Seguridad y Función de Supervisión

Para comprender cómo era posible que países como Rusia o Francia vetaran ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, es necesario analizar la estructura del Consejo, su funcionamiento y la función de supervisión de la ONU.

La misión principal del Consejo de Seguridad es mantener la paz y la seguridad en el mundo. El Consejo de Seguridad se compone de 15 miembros, cinco de los cuales son los llamados miembros permanentes: China, Francia, Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América. Los otros diez son miembros no permanentes por periodos de dos años, elegidos con criterio de distribución geográfica por la Asamblea General. Las modificaciones se realizan de forma intercalada, cambiando cada año a cinco de los miembros. Durante el programa de Petróleo por Alimentos, 46 países diferentes³ fueron representados en el Consejo de

³ Grupo Latinoamericano y Caribe: Argentina, Honduras, Chile, Costa Rica, Brasil, Jamaica, Colombia, México. Grupo Africano: Nigeria, Ruanda, Botsuana, Egipto, Guinea-Bissau, Kenia, Gabón, Gambia, Namibia, Malí, Túnez, Mauricio, Camerún, Guinea, Angola. Grupo Asiático: Omán, Indonesia, República de Corea, Japón, Bahrein, Malasia, Bangladés, Singapur, Siria, Pakistán. Grupo Europa Occidental: Alemania, Italia, Portugal, Suecia, Canadá, Países Bajos, Irlanda, Noruega. Grupo Europa Oriental: República Checa, Polonia, Eslovenia, Ucrania, Bulgaria (Consejo de Seguridad, 2020).

Seguridad de la ONU debido a dichos cambios en la composición de los miembros no permanentes, lo que aumentó en gran medida el número de países involucrados en la controversia con Irak.

En cuanto al sistema de votación dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, el Artículo 27 establece que cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto; que las decisiones sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, mientras que las que sean sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes; teniendo en cuenta que la parte involucrada en una controversia se abstendrá de votar en las decisiones que se le refieran. Existe el derecho de veto, lo que significa que en el caso de que uno de los cinco permanentes ejerza dicho derecho dentro del Consejo de Seguridad, la resolución no se aprobará. Si un miembro permanente no está totalmente de acuerdo con una propuesta de resolución, pero no desea emitir un veto, tiene la opción de la abstención, por lo que la resolución aún podrá ser aprobada si obtiene al menos nueve votos favorables. Las decisiones tomadas por el Consejo son vinculantes (Naciones Unidas, 1945).

En segundo lugar, la función de supervisión de la ONU cuenta con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). Desde su creación en 1994, esta surge para reforzar la labor de supervisión mediante una oficina con independencia operacional bajo la autoridad del Secretario General. La OSSI se ha guiado por el mandato que se recoge en la resolución 48/218B de la Asamblea General de 29 de julio de 1994. La Oficina reporta al Secretario General y a la Asamblea General, y tiene el objetivo de ayudarles a conocer mejor los riesgos y los retos que afrontan las Naciones Unidas con respecto a los recursos y al personal, mediante servicios de auditoría interna, inspección y evaluación, e investigación (Asamblea General, 1994).

El objetivo de la Oficina consiste en prestar asistencia al Secretario General para la planificación de los programas, los aspectos del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación. Se realiza mediante las tres ramas mencionadas anteriormente.

En primer lugar, la auditoría interna consiste en examinar y evaluar la utilización de los recursos financieros mediante auditorías, exámenes y estudios de gestión a fin de mejorar la estructura de la Organización y su capacidad de respuesta a las necesidades de los programas. Por otro lado, la inspección y evaluación se basan en revisiones analíticas y críticas de la ejecución del programa, examinando si se necesita una revisión de los métodos de ejecución, si los procedimientos administrativos siguen siendo los apropiados a medida que avanza el programa y si las actividades corresponden a los presupuestos aprobados. Por último, la función de investigación revisa los informes de violaciones de los reglamentos y transmite al Secretario General los resultados, junto con recomendaciones para decidir las medidas que deban adoptarse como respuesta (Asamblea General, 1994).

La Quinta Comisión de la Asamblea General es quien examina periódicamente las funciones y los procedimientos de presentación de informes de la OSSI. Mediante dichos exámenes, la Asamblea General ha fortalecido los principios de independencia y transparencia de la OSSI, dos requisitos indispensables para una supervisión eficaz (Asamblea General, 1994).

Por último, el Comité Asesor de Auditoría Independiente, creado con la resolución 60/248 de la Asamblea General en 2005, es un órgano subsidiario de la Asamblea General, que presta asesoramiento especializado y ayuda para ejercer sus funciones de supervisión. Asesora a la Asamblea sobre el alcance, resultados y grado de eficacia de las auditorías y demás funciones de supervisión, en especial en lo que respecta a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. El Comité se reúne cuatro veces al año y emite al menos dos informes sobre el presupuesto de la OSSI y un informe anual sobre sus actividades. Las actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente cuentan con el apoyo de una secretaría propia (Asamblea General, 2006).

2.5. Supervisión en el programa Petróleo por Alimentos

Kofi Annan recibió la encomienda del Consejo de Seguridad de elegir a las empresas encargadas de supervisar el procedimiento de las ventas de petróleo y las compras de bienes humanitarios. Saybolt fue la empresa encargada de la supervisión de las ventas de petróleo; mientras que la supervisión de la compra de bienes humanitarios fue otorgada

primero a Lloyd's, empresa londinense, de 1996 a 1998, y a Cotecna después. Estas empresas se limitaron a hacer revisiones dentro del marco del programa, permitiendo que se formara una red de contrabando fuera de él (Méndez-Silva, 2007).

En el Informe del Comité de Investigación Independiente no se encontraron anomalías relativas a las ventas de petróleo supervisadas por Saybolt, aunque esta prohibió a sus inspectores declarar ante el Comité. A la hora de elegir entre las licitaciones de las empresas para llevar a cabo la supervisión de la compra de bienes humanitarios, quedaron dos opciones viables: Lloyd's, británica, y Veritas, francesa. Era preferible Lloyd's ya que la Banque Nationale de Paris era la encargada de manejar la cuenta bloqueada de Irak, por lo que así se evitaba que se concentrara la supervisión en un solo miembro permanente del Consejo si se elegía a Veritas. El problema con Lloyd's surgió tanto en su designación, mediante las influencias políticas dirigidas por Reino Unido, miembro permanente del Consejo de Seguridad, como en el incremento en un 70% de los costes en los dos años posteriores. Cotecna fue la empresa que le sustituyó después, la cual se vio envuelta en otro escándalo al encontrarse relación entre esta y el hijo de Kofi Annan desde 1996. Además, la empresa se había visto involucrada en un escándalo por la realización de pagos ilegales al gobierno de Paquistán de Benazir Bhutto. El Comité aseguró que no había ninguna prueba de que el Secretario General hubiera influenciado en el proceso de selección de Cotecna en 1998 (Méndez-Silva, 2007).

El proceso de compra de bienes humanitarios contaba con varios niveles de supervisión, todos ellos disponibles públicamente. En el primer nivel se situaba el plan de distribución, en el que Irak, antes de contratar un artículo, tenía que presentar una lista con todos los artículos que deseaba contratar en los siguientes 6 meses. El siguiente paso consistía en que, una vez Irak establecía los contratos, los miembros del Comité 661, formado en 1990 con la resolución 661 e integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad, tenía derecho a bloquear, retrasar o cuestionar cualquier contrato por cualquier motivo. Estados Unidos hizo uso de este derecho bloqueando 5,4 mil millones de dólares en contratos. Una vez se compraban los bienes, todos los fondos iban directamente a una cuenta de depósito en garantía, evitando a toda costa que los fondos legales pasaran por las manos del gobierno iraquí. Además, se contaba con la supervisión de inspectores *in situ* de Lloyd's, y de Cotecna posteriormente, para supervisar la llegada de las mercancías.

Finalmente, había cientos de miembros del personal de la ONU en el terreno para documentar la distribución de bienes (Committee on Energy and Commerce, 2005).

De manera similar, las ventas de petróleo contaban con múltiples niveles de supervisión. A Irak no se le había otorgado una autoridad directa para fijar los precios del petróleo, sino que era la Asociación Estatal de Comercialización de Petróleo de Irak (SOMO) quien contaba con dicha autoridad. Posteriormente, como se ha explicado anteriormente, se demostró que se fijaban precios por debajo del valor en el mercado para vender después la extracción del petróleo a precio de mercado y obtener así beneficios ilícitos, y hubo casos en los que dichas irregularidades en los precios eran claras. En estos casos, el personal de la ONU acudía al Comité 661, ya que ellos no contaban con la autoridad necesaria para detener el contrato, y su única autoridad era la de proporcionar información y asesorar a los miembros del Comité. Es importante recalcar que cada miembro del Comité 661 sí contaba con el derecho y la responsabilidad de bloquear la aprobación del contrato en cualquier momento. En las más de 70 ocasiones en las que el personal de la ONU identificó irregularidades en los precios y fue al Comité 661, no se tomaron ningún tipo de medida para cancelarlos. Además, las empresas que contrataban el petróleo pasaban por un proceso similar. Cada empresa tenía que registrarse, y entonces cualquier miembro del Comité 661 podía negarse a tener esa empresa en la lista. Si tanto el precio como la empresa eran aprobadas por el Comité 661, los supervisores petroleros seguían adelante con la aprobación del contrato (Committee on Energy and Commerce, 2005).

3. Análisis y discusión

3.1. Resultados humanitarios del programa y análisis del problema

En abril de 2004, Kofi Annan creó un comité independiente de investigación de alto nivel, dirigido por Paul Volcker, antiguo presidente de la Reserva Federal, para analizar la implementación, efectos y fraude del programa Petróleo por Alimentos. Uno de los principales objetivos consistía en analizar los efectos humanitarios del programa a partir de 1997, año en el que el programa empezó a entregar recursos de comida. En cuanto a la distribución de comida durante los primeros años de implementación del programa, se conoce que el régimen de Saddam Hussein trataba con favoritismos a aquellos favorables con el régimen, repartiéndoles raciones dobles, por lo que el acceso a comida se convirtió en una forma más de control sobre la sociedad (IIC, 2005).

Sin embargo, cabe destacar que, gracias al programa, se niveló la cantidad de comida disponible con el año 1989, previo al inicio de la crisis humanitaria en Irak, derivada del sistema de racionamiento impuesto en 1990 por el gobierno provocado por el descenso de importaciones debido a las sanciones internacionales. Por lo tanto, aunque Saddam Hussein utilizó aspectos del para su propio beneficio personal y del régimen, no se puede negar que el programa generó beneficios humanitarios ya que una parte significativa del dinero generado por la venta de petróleo iraquí sí se utilizó para suministros humanitarios, según lo previsto originalmente. Al principio se importaban unos 20 millones de productos básicos al semestre, lo que aumentó posteriormente a 23 millones.

Aunque la oferta de comida diaria per cápita se mantuvo en unas 3000 kcal durante 1997 y 2003, la agricultura doméstica se redujo drásticamente debido a la sequía sufrida y al deterioro de la capacidad productiva, lo que aumentó el hambre y pobreza de las familias dependientes de la agricultura y redujo la calidad de la nutrición, disminuyendo la diversidad de alimentos (IIC, 2005). En 2003, la producción agrícola doméstica aumentó, nivelándose con los datos de 1990 previos a las sanciones y a la sequía. Se pudo demostrar que esta mejora de la agricultura principalmente se debía a que aumentó el nivel de agua disponible, y que se debía en menor medida a las reparaciones de la capacidad productiva. Por lo tanto, se concluye en este sentido que los malos resultados de la agricultura de los años anteriores fueron consecuencia directa de la sequía, y no del empeoramiento de la capacidad productiva provocado por las sanciones. A partir de 2003 bajaron los precios gracias a dicha mejora de la agricultura y al consecuente aumento de oferta de alimentos, por lo que estos se volvieron más asequibles, aunque aún por encima del nivel de ingresos (IIC, 2005).

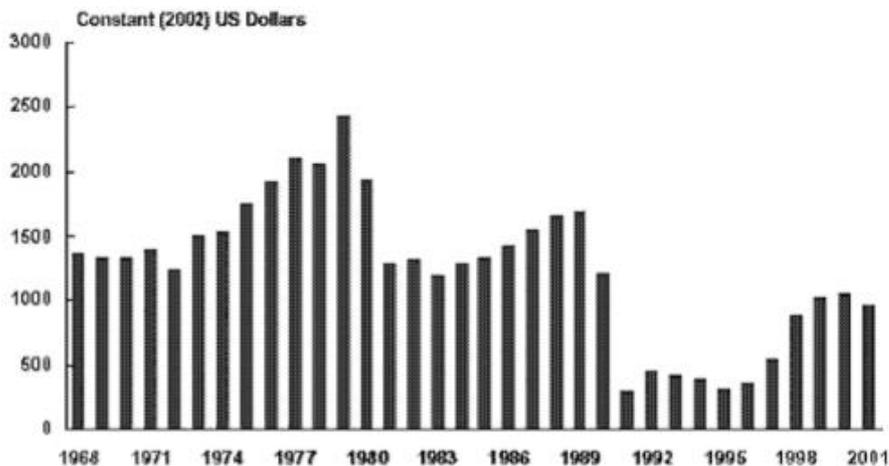
Por lo tanto, en cuanto a la distribución de alimentos, se podría concluir que el impacto del programa Petróleo por Alimentos fue positivo, aliviando a la población iraquí y evitando un problema mayor de desnutrición. Sin embargo, un aspecto negativo del programa fue que la parte de la población ligada al régimen llegó incluso a aumentar su riqueza en un contexto de pobreza y austeridad sufridas por el resto de la sociedad. En cuanto a la agricultura, se concluye que el programa no tuvo consecuencias negativas directas en la producción de alimentos, por lo que en ambos sentidos y a grandes rasgos, se podría decir que el programa fue eficiente, aunque siempre mejorable.

En este punto es importante destacar que la creación del programa no pretendía restaurar las infraestructuras existentes ni la diversidad y calidad de la oferta de alimentos previas a la Guerra del Golfo. El objetivo principal consistía en proporcionar temporalmente las necesidades básicas para garantizar la supervivencia de la población iraquí. Este diseño del programa creó limitaciones a la hora de usar los recursos disponibles, ya que no permitía la inversión en reparaciones de infraestructuras necesarias ni el reparto de dinero para que el gobierno iraquí gestionara su propio plan, ofreciendo así una última oportunidad al gobierno iraquí para legitimarse. Además, no se daban instrucciones claras a los proveedores de alimentos y ONG en cuanto a los productos aceptados, lo que creó un sentimiento de frustración debido al retraso sistemático de entregas y a la lenta burocracia, e incitó el surgimiento de actividades ilegales fuera del control del programa (IIC, 2005).

La lenta burocracia ligada a la aprobación de recursos admitidos para su distribución en Irak, bajo el mandato del Comité 661, se debió a las numerosas investigaciones y dudas continuas por el posible beneficio oculto que podía adquirir el régimen a raíz de dichos recursos. En el caso de las ambulancias, durante dos años se bloqueó su distribución debido a que contaban con sistemas de comunicación, los cuales se pensaba que el régimen podría utilizar con fines ilícitos. Esta situación se vio mejorada a partir de 1998, cuando el Comité de Sanciones se volvió más eficiente, agilizando los diferentes procesos (IIC, 2005). Por otro lado, el diseño del programa permitió con facilidad la creación de un sistema de corrupción por parte del régimen de Saddam Hussein. Como se ha explicado anteriormente, el régimen fijaba un precio superior al petróleo para obtener ingresos extra, ingresando dicho dinero extra en cuentas controladas por el régimen, todo ello fuera del marco de la ley de las Naciones Unidas. No resulta ilógico pensar que, con un sistema de control más severo y apropiado en el terreno, se podrían haber evitado dichas actuaciones ilícitas.

A modo de conclusión, es innegable que gracias al programa se evitó una crisis humanitaria mayor provocada por la hambruna. Además, como se puede observar en la siguiente figura, el Producto Interior Bruto per cápita en Irak fue aumentando desde 1995, año en que comenzó la implementación del programa.

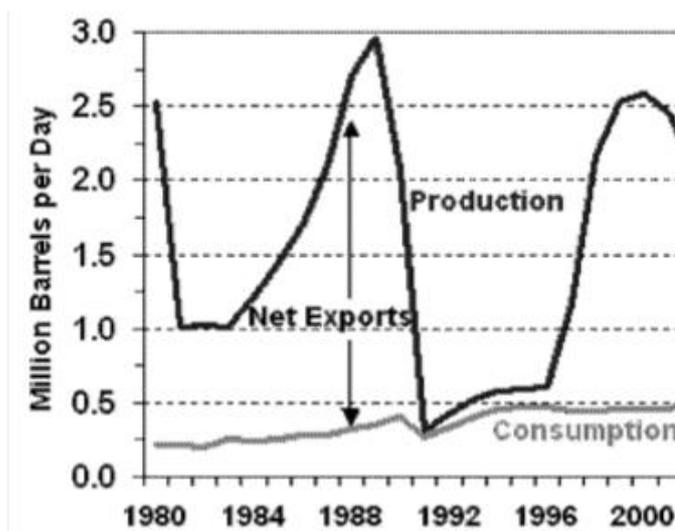
Tabla 7: PIB per cápita en Irak 1968-2001 (dólares)



Fuente: (IIC, 2005)

En cuanto a las exportaciones netas de petróleo de Irak, se puede observar en la tabla 8 como estas cayeron en picado en 1990 debido al embargo internacional y, gracias a las resoluciones de la ONU, empezaron a crecer de nuevo a partir de 1995, favoreciendo la actividad económica de Irak y aliviando parte de las consecuencias negativas de las sanciones internacionales.

Tabla 8: Producción y Consumo de petróleo en Irak, 1988-2004



Fuente: (IIC, 2005)

Sin embargo, el sufrimiento masivo y mortalidad de la población iraquí, incluso durante la aplicación del programa, son considerables (IIC, 2005). Además, con la invasión de Irak en 2003, dirigida por Estados Unidos, es difícil conocer hasta qué punto estas mejoras

fueron sostenibles en el tiempo. Se puede concluir, por lo tanto, que el programa no consiguió aliviar las necesidades de desarrollo de Irak en el largo plazo. El problema radica en que, desde sus inicios, el programa se ha visto perjudicado por el cumplimiento de un objetivo que no atendía a todas las prioridades existentes por aquel entonces en la población iraquí, limitándose a ser una solución temporal y parcial ante un problema mucho mayor. Este problema inicial se ha visto acompañado por una mala administración y una precaria función de supervisión, lo que podría haber evitado el surgimiento de la corrupción. En resumen, una de las mayores lecciones de la experiencia vivida a raíz del programa de Petróleo por Alimentos es que los programas de asistencia humanitaria requieren de una atención plena a los detalles en su implementación, ya que el no hacerlo puede desperdiciar parte de los costes empleados e incluso socavar su efectividad. Si a Irak no se le hubiera otorgado ningún tipo de autonomía sobre la elección de los precios de los contratos y sobre los compradores de petróleo, por ejemplo, se habría implementado una versión más eficaz del programa, consiguiendo mayores objetivos humanitarios y evitando proporcionar a Saddam Hussein un medio para recompensar a sus partidarios y perpetuar así su régimen, caracterizado por el culto a su propia persona, la creación de sensaciones de miedo y dependencia en la sociedad, la corrupción y los tratos favorables a los devotos del régimen, aumentando su ya existente riqueza a costa de la pobreza extrema que vivía la mayor parte de la sociedad civil iraquí.

3.2. Comisión especial - El Grupo de Alto Nivel

En el periodo posterior al programa de Petróleo por Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas se vio sacudida por una secuencia de escándalos y denuncias de corrupción. Como consecuencia, Kofi Annan, Secretario General de la ONU de 1997 a 2006, nombró a una comisión especial formada por 16 expertos independientes, el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, y le encargó la búsqueda de la mejor forma en que la ONU podía hacer frente a las entonces existentes amenazas a la seguridad (Halperin y Orentlicher, 2007). En diciembre de 2004, se publicó el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, elaborado por dicha comisión, el cual constituye el proyecto más exhaustivo realizado a lo largo de la historia de la organización, con el fin de provocar cambios en ella. El informe, de 95 páginas, desarrolla 101 propuestas para abordar seis áreas que suponían entonces los principales desafíos a la seguridad: la pobreza y la degradación del medio ambiente, las guerras

civiles, los conflictos entre Estados, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada (Kern, 2005).

En marzo de 2005, Annan planteó una serie de propuestas de reformas, teniendo en cuenta la valoración de dicho informe, para mejorar la imagen pública de la organización y su funcionamiento en un informe llamado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Sin embargo, su credibilidad y efectividad se habían visto erosionadas debido a escándalos como el de Petróleo por Alimentos, lo que le puso trabas a la hora de obtener respaldo cuando, en septiembre de 2005, los diferentes jefes de Estado se reunieron para considerar dichas propuestas. Entre ellas, destacaban la modificación del Consejo de Seguridad y la creación de un Consejo de Derechos Humanos eficaz, que se analizarán más adelante (Halperin y Orentlicher, 2007).

En el informe del Grupo de Alto Nivel se mencionaban también otros problemas a los que se enfrentaba la organización en ese momento. La combinación de las diferentes estructuras de gestión dentro de cada órgano, la superposición de mandatos y la falta de resolución de prioridades presentes, ya que se antepusieron las de una época anterior, reducían en gran medida la eficacia de la ONU. Por ello, para que la reforma planteada fuera eficaz, y con el objetivo de conseguir unas Naciones Unidas más eficientes para el siglo XXI y evitar que se repitieran casos corruptos como el de Petróleo por Alimentos, el informe insistía en la necesaria reforma de los **órganos intergubernamentales** de la organización (Annan, 2005).

Empezando por la **Asamblea General**, en el momento de elaboración del informe se sentía cierto miedo por la pérdida de prestigio de este órgano y su cada vez menor contribución a las actividades de la ONU. Esto se debía principalmente a que, en los últimos años, el número de resoluciones aprobadas por consenso por la Asamblea se había visto aumentado en gran medida, pero, desafortunadamente, no se debía a una respuesta más coordinada para resolver los retos globales más importantes. Sin embargo, lo que ocurría era que, al convertirse el consenso en un fin en sí mismo, se abandonaron aquellos temas de mayor importancia en los que se encontraban más diferencias entre las posiciones de los Estados Miembros, limitando a la Asamblea a resolver meras generalidades (Annan, 2005).

Se recomendó que esta adoptara medidas para agilizar el proceso de deliberación, simplificando su programa, los debates plenarios y la presentación de informes. Se recomendaba también que se diera una orientación más precisa respecto a las principales cuestiones contemporáneas de fondo. En cuanto a la colaboración y contacto con la sociedad civil, se comentaba que esta debería ser mucho más activa, ya que los objetivos de la organización no se alcanzarían sin una participación real de la sociedad civil y los diferentes gobiernos (Annan, 2005). De esta propuesta se debía encargar el grupo de personas, establecido por Kofi Annan en 2003, encargado de examinar la relación entre la ONU y la sociedad civil.

Por último, se propuso una revisión de las numerosas comisiones dependientes de la Asamblea y la creación de un mecanismo para examinar los mandatos de estas, de manera que se evitaran aquellos que no contaban con fondos suficientes y se alejará a la Asamblea del problema latente sobre la microgestión del presupuesto. Todas estas propuestas se consideraban totalmente necesarias a la hora de conseguir un mayor nivel de eficacia en el seno de la Asamblea General y de sus comisiones dependientes, pero era necesario también un auténtico deseo de mejora por parte de los Estados Miembros, quienes debían dejar de lado sus intereses más particulares y concretos que solo buscaban incrementar su beneficio propio, como en el caso del programa Petróleo por Alimentos (Annan, 2005).

En cuanto al **Consejo de Seguridad**, se recomendaba que remitiera las causas de crímenes contra la humanidad y violaciones del derecho de guerra a la Corte Penal Internacional, facultad otorgada por el Estatuto de Roma de 1998, con el objetivo de disuadir a los Estados de cometer dichos crímenes. Además, el Consejo debería incorporar en la toma de decisiones a países más representativos de la composición general de la ONU, sobre todo países en desarrollo (Grupo de Alto Nivel, 2004). Para ello, se planteó la decisión de ampliar el Consejo para cumplir con dichos criterios. Con ese objetivo se presentaron dos modelos, A y B, en los cuales se distribuían los puestos dentro del Consejo entre cuatro grandes regiones: África, Asia y el Pacífico, Europa y América.

En el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes, sin nuevos derechos de veto, y tres nuevos puestos no permanentes. En cambio, en el modelo B no habría nuevos puestos

permanentes, ya que se crearía una nueva categoría formada por ocho miembros con un mandato renovable de cuatro años, y un nuevo sillón para un miembro no permanente con un mandato de dos años no renovable. Además, se comentaba la posibilidad de crear un sistema de voto indicativo, por el cual los miembros podrían pedir la opinión pública sobre la toma de una decisión (Grupo de Alto Nivel, 2004). Esta herramienta podría haber resultado útil en el programa Petróleo por Alimentos, ya que la opinión de la población civil habría supuesto una vía más de supervisión y podría haber frenado los niveles crecientes de corrupción.

Es interesante destacar en este punto dos puntos positivos del Consejo de Seguridad que derivaron de la invasión estadounidense de Irak en 2003, supuestamente orientada a eliminar las armas de destrucción masiva, terminar con el régimen de Saddam Hussein y el terrorismo, y liberar a la población iraquí. La invasión se fundamentó bajo el supuesto argumento legal de que Irak violaba sin cesar la Resolución 1441, mencionada anteriormente en el presente trabajo, sobre la eliminación de armas de destrucción masiva (Rodríguez, 2007). Por ello, bajo este pretexto, Estados Unidos, junto con Reino Unido y España, solicitó apoyo al Consejo de Seguridad para llevar a cabo la invasión, el cual fue denegado. La novedad detrás de este hecho es que pocas veces antes se había presenciado que una superpotencia solicitara la autorización del Consejo para el uso de la fuerza. En este sentido, se empezó a tener esperanza en que la acción de Estados Unidos sería repetida por otros, otorgando al Consejo aún más responsabilidad y poder en la geopolítica internacional. Por otro lado, la posición que tuvo el Consejo de no ceder ante las presiones de una de las potencias mundiales remarcó su carácter indispensable y central, mejorando así su imagen pública (Grupo de Alto Nivel, 2004).

Una de las propuestas presentadas por el Grupo de Alto Nivel, como se ha mencionado anteriormente, consistía en reformar la **Comisión de Derechos Humanos** de las Naciones Unidas (la Comisión o la CDH), de 60 años de antigüedad (Halperin y Orentlicher, 2007). Dicha reforma consistía en que cada miembro designara como jefes de delegación a personas con gran conocimiento en el campo de los derechos humanos, y que se creara un grupo asesor para apoyar la gestión de la Comisión (Grupo de Alto Nivel, 2004). Sin embargo, el Secretario General propuso reemplazarla directamente por el Consejo de Derechos Humanos, de composición más reducida. La decisión se basó en que la Comisión había dejado de tener legitimidad debido a que Estados con malos

antecedentes en materia de derechos humanos formaban parte del organismo de 53 miembros.

Por ello, Annan propuso la creación de un nuevo Consejo para que realizara un examen periódico universal sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados respecto a los derechos humanos. Siendo la CDH una subsidiaria del Consejo Económico y Social (ECOSOC), Annan planteó que El Consejo fuera o bien un órgano principal de la ONU o un órgano subsidiario de la Asamblea General, para darle un mayor peso dentro de la organización. También recomendó que los nuevos miembros del Consejo fueran elegidos directamente por la Asamblea General, con una mayoría de dos tercios, y que estos debían comprometerse a acatar la Declaración de los Derechos Humanos. Por último, el Consejo, a diferencia de la Comisión, que se reunía anualmente durante seis semanas, estaría en condiciones de responder en cualquier momento para resolver las violaciones de Derechos Humanos en curso. Aprobado por la Asamblea General, la Comisión decidió terminar su trabajo el 24 de marzo de 2006, en su última reunión en la sesión número 62 (Halperin y Orentlicher, 2007).

El nuevo Consejo es finalmente un órgano subsidiario de la Asamblea General con 47 miembros, elegidos por la Asamblea General. La participación en el Consejo queda sujeta explícitamente al cumplimiento de los derechos humanos, y dichos participantes están sujetos al mecanismo de examen periódico universal. La primera resolución del Consejo, del 29 de junio de 2006, supuso un gran éxito al aprobar tanto la Convención Internacional para la Protección de Todas las Formas de Desaparición Forzada, la cual fue posteriormente aprobada por la Asamblea General, como un texto preliminar de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Halperin y Orentlicher, 2007).

En cuanto a la **prevención** de conflictos, se proponía la elaboración de normas mediante la Comisión de Derecho Internacional para la explotación de recursos transfronterizos como el agua, el petróleo y el gas natural. Para tener una correcta función de prevención dentro de la ONU, se recomendaba contar con una capacidad de alerta temprana basada en una investigación objetiva e imparcial. Aunque dicha función se encuentra dividida entre los numerosos organismos de la ONU, se establecía que la mejor manera de crear una capacidad de prevención efectiva era mediante el fortalecimiento de la Oficina del Secretario General y la creación del puesto de Vicesecretario General para Cuestiones de

Paz y Seguridad. Por último, se recalca que una mayor comunicación entre los diferentes departamentos de asuntos políticos, de paz y asuntos humanitarios, y fuentes externas de alerta temprana mejoraría la gestión de conflictos por parte de las Naciones Unidas (Grupo de Alto Nivel, 2004).

Dentro del ámbito de los **conflictos** entre estados y conflictos internos, se mencionaba la necesidad de crear más mecanismos jurídicos en el ámbito de gestión de los recursos naturales ya que suponían frecuentemente una fuente de generación de conflictos, como es el caso de la Guerra del Golfo analizada previamente, cuyo problema surgió del acceso al petróleo. Se propuso que la ONU, junto con las autoridades nacionales y el sector privado, elaboraran normas concretas para la gestión de los recursos naturales en aquellos países localizados en zonas de conflicto, como es el caso de Irak. En cuanto a los regímenes de control de armamentos y desarme tanto de armas nucleares, químicas y biológicas, como de armas pequeñas y ligeras, se recomendaba que los Estados Miembros aprobaran los acuerdos jurídicamente vinculantes sobre la marcación y localización, así como la intermediación y la transferencia, de armas pequeñas y ligeras (Grupo de Alto Nivel, 2004).

En cuanto a las **sanciones** impuestas por la comunidad internacional, el informe del Grupo de Alto Nivel consideró que el Consejo de Seguridad debía asegurar que las sanciones se cumplieran eficazmente. Para ello, se deberían establecer mecanismos de vigilancia con la capacidad de realizar investigaciones a fondo del cumplimiento de dichas sanciones y embargos. También se propuso la creación de un puesto de alto funcionario, nombrado por el Secretario General, para dar apoyo al Consejo de Seguridad mediante un análisis de la mejor manera de establecer y coordinar las sanciones. Dicho funcionario también prestaría apoyo en cuanto a las medidas de cumplimiento y la asistencia técnica. Por otro lado, se comentaba la necesidad de ampliar los recursos para fortalecer la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras a la hora de aplicar las sanciones (Grupo de Alto Nivel, 2004). Por último, el Secretario General, junto con el Consejo de Seguridad, debería encargarse de la creación de un mecanismo de auditoría para llevar a cabo la función de supervisión de la implementación de dichas sanciones.

Cabe destacar en este punto la referencia que se hace a los problemas humanitarios generados por las sanciones internacionales, como fue el caso del sufrimiento vivido por la población civil de Irak, la cual fue la peor parada en el embargo coordinado por la comunidad internacional a su país. Como resultado de esta preocupación generada por los casos de Irak, ex Yugoslavia y Haití, se decidió que el Consejo de Seguridad pasara a aplicar sanciones solamente en el ámbito de las finanzas, la diplomacia y las armas, de manera que afectaran a las partes beligerantes directamente responsables de dichas sanciones, y no a la población civil indefensa (Grupo de Alto Nivel, 2004). Para ello, se menciona que los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos, de manera que sea posible evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones y conceder exenciones cuando sea necesario. Idealmente, el Consejo de Seguridad debería mitigar totalmente las consecuencias humanitarias derivadas de las sanciones, para evitar situaciones insostenibles como la que sufrió la población civil iraquí desde 1990.

Por último, se mencionaron las siguientes **necesidades** de las Naciones Unidas para resolver problemas latentes en el momento de redacción del informe:

- I) La necesidad de aportar un mayor apoyo a la función de mediación de la organización, apoyo centrado en la intervención en el terreno de un equipo de profesionales con gran experiencia y conocimientos.
- II) La necesidad de conseguir competencia en cuestiones relativas a las negociaciones de paz, como las relacionadas con las etapas de aplicación, los mecanismos de vigilancia, los arreglos de transición y los mecanismos de reconciliación nacional.
- III) La necesaria mayor comunicación con mediadores nacionales, organizaciones regionales y ONG involucradas en la solución de conflictos.
- IV) La necesidad de involucrar más a la mujer en las negociaciones y en los procesos de paz (Grupo de Alto Nivel, 2004).

Ante el análisis realizado sobre algunas de las más importantes medidas propuestas por el informe del Grupo de Alto Nivel en 2004, cabe destacar que no todas están

directamente relacionadas con la controversia generada por el caso Petróleo por Alimentos. Sin embargo, el estallido del escándalo llevó a realizar un análisis mucho más profundo de la ONU, sin limitar la investigación solamente a las causas que llevaron a la corrupción del caso. Las medidas propuestas más relacionadas con el programa en Irak son aquellas sobre el Consejo de Seguridad, como la opción de añadir el voto indicativo en el que participe la sociedad civil, medida que podría suponer una vía extra de supervisión y limitaría así los intereses económicos de los Estados miembros. Por otro lado, en cuanto a la prevención de conflictos, también se encuentra relación con la elaboración de normas para la explotación de recursos transfronterizos como el petróleo, y, más en concreto, para gestionar los recursos naturales en zonas de conflicto como Irak, además del desarrollo de una capacidad de alerta temprana de conflictos. Dichas medidas podrían haber ayudado a prevenir la Guerra del Golfo en un primer lugar, evitando así el embargo a Irak y la consecuente crisis humanitaria.

Además, se encuentran aprendizajes derivados del caso Petróleo por Alimentos en cuanto a la propuesta sobre la aprobación de acuerdos vinculantes sobre el proceso de desarme, y en cuanto a la limitación de las sanciones internacionales de manera que afecten solamente a las partes beligerantes directamente responsables, evitando así los daños provocados a la población iraquí. Por lo tanto, se puede observar una relación directa entre el programa y varias de las medidas propuestas en el informe, quedando muchas otras fuera de dicho ámbito, al convertirse el programa en un punto de inflexión dentro de las Naciones Unidas y suponer un antes y un después en el funcionamiento general de la organización y en la implementación de todo tipo de proyectos.

4. Conclusión y recomendaciones

A modo de conclusión y para resumir el análisis realizado a lo largo del presente trabajo, se va a tratar de dar respuesta a las preguntas establecidas en los objetivos del trabajo, de manera que queden resueltas las incógnitas establecidas.

- *¿Es capaz una organización internacional formada por prácticamente todos los países del mundo de ser objetiva, eficaz y transparente?*

En el presente trabajo se ha estudiado principalmente la Guerra del Golfo, las posteriores sanciones internacionales a Irak y el programa Petróleo por Alimentos. Entre estas, cabe destacar la operación “Tormenta del Desierto”, llevada a cabo por una de las mayores coaliciones internacionales bajo el mandato de la ONU, contra la intervención de Irak en Kuwait. Dicha intervención demostró que, bajo circunstancias de urgencia, el Consejo de Seguridad de la ONU era capaz de liderar y gestionar la situación de manera efectiva. Más allá de esta situación, la década de los 90, conocida como la época dorada de la ONU, estuvo marcada por una proliferación de misiones por todo el mundo, implicándose en más de 20 operaciones de mantenimiento de paz en países como Angola, Haití y Camboya, entre otros, promovido por Estados Unidos. Esta cifra es mayor que las operaciones llevadas a cabo a lo largo de la historia de la organización (Kern, 2005). Todo ello demuestra que sí es posible que la ONU sea eficaz, siempre que sus miembros se pongan de acuerdo en resolver con eficiencia las cuestiones de fondo latentes en cada momento de la historia.

La ONU, al fin y al cabo, es un organismo político, y su eficacia depende de la voluntad de los Estados Miembros. Siempre ha estado presente la petición de que el Consejo de Seguridad sea más eficiente e incluya mayor diversidad de opiniones. Sin embargo, más miembros implicaría mayor dificultad de gestión. La pérdida de soberanía nacional todavía disuade a los Gobiernos de hacer que el derecho internacional sea quien rijas sus decisiones, por lo que se dificulta así el llegar a un consenso internacional, y se pone de manifiesto la necesidad, todavía latente, de seguir reformando la ONU. Mientras tanto, el Consejo de Seguridad seguirá rigiéndose por su regla básica: quien tiene el oro es quien dicta las reglas (Kern, 2005). Hasta que los Estados no estén dispuestos a velar verdaderamente por la paz y seguridad internacionales, y se vuelquen en la cooperación para el desarrollo, las Naciones Unidas seguirán dependiendo de sus intereses particulares. Por lo tanto, la ONU será objetiva, eficaz y transparente en la medida en la que lo sean sus Estados Miembros.

- *¿Se podría haber evitado la corrupción detrás del programa Petróleo por Alimentos?; ¿Puede una organización internacional de tal envergadura aprender de sus errores?*

Las explicaciones posibles ante los problemas derivados del programa Petróleo por Alimentos son que los funcionarios internacionales de más de 100 países se beneficiaron ilícitamente del programa, fallaron en la supervisión para prevenir la corrupción, o, muy probablemente, ambas opciones. Tal vez no se podrían haber prevenido las irregularidades por completo, pero sin duda la supervisión laxa por parte de la Secretaría de la ONU y las divisiones internas dentro del Comité 661 fueron las que dieron pie al sistema de corrupción. Era bien conocida la crueldad y la corrupción existente en el régimen con el que se estaba lidiando, y aún así se permitió que se creara un sistema en el que partes de él quedaban fuera del control de la ONU (Committee on Energy and Commerce, 2005).

Tras la corrupción destapada sobre el programa Petróleo por Alimentos, se realizó un profundo análisis del origen del problema y una posterior propuesta de reforma importante, muy amplia y más allá de los límites del programa, que posiblemente no se hubiera hecho si no se hubiera desvelado tal escándalo. Entre estas, es importante destacar la creación del Consejo de Derechos Humanos y las nuevas limitaciones creadas a la hora de poner sanciones internacionales, de manera que quedó demostrado que se había aprendido del error de establecer un embargo a Irak en unas condiciones en las que acabó afectando a la población iraquí, mientras las fuerzas políticas responsables se enriquecían. Es interesante destacar también la propuesta sobre el voto indicativo, con el que la sociedad civil puede llegar a participar en la toma de decisiones del Consejo de Seguridad.

Por último, es vital destacar que los casos de corrupción no son los que protagonizan las actividades llevadas a cabo por la ONU, sino que son una excepción a la regla. El problema está en que la prensa suele dar mayor importancia a los casos controvertidos que a los casos exitosos y eficientes, por lo que es necesario que la población desarrolle una opinión crítica ante ciertos titulares. No se debe olvidar que el objetivo de la ONU, al fin y al cabo, consiste en mantener la paz y la seguridad internacional, prevenir y eliminar las amenazas a la paz y garantizar el respeto a los derechos humanos en todas las partes del mundo.

Al fin y al cabo, las organizaciones internacionales, desde las Naciones Unidas hasta el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, entre muchas otras, rigen las relaciones internacionales entre los países,

eliminan la arbitrariedad en diferentes ámbitos y condenan las malas prácticas de los gobiernos. Suponen un elemento fundamental para alcanzar la paz internacional y limitar la soberbia y búsqueda de poder insaciable por parte de los Estados. Sin ellas, se romperían relaciones diplomáticas entre muchos países, se amplificarían las diferencias entre países del Norte y del Sur, y se dejarían de respetar los Derechos Humanos en ciertas zonas en las que se han producido grandes avances gracias al papel de dichas organizaciones. Por lo tanto, a pesar de los errores cometidos en las negociaciones y en la implementación de ciertos proyectos, las organizaciones internacionales cuentan con mecanismos de aprendizaje para evitar repetir los mismos fallos y para ir perfeccionando su modelo de funcionamiento, caracterizado por su elevada complejidad y la requerida adaptación rápida ante los cambios globales.

5. Bibliografía

- Abad Quintanal, G. (2019): El liberalismo en la teoría de relaciones internacionales: su presencia en la escuela española, *Revista de Universidad Pontificia Comillas sobre Relaciones Internacionales*: Madrid. Visitado en marzo 2021 en <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/11961>
- Annan, K. (2005): Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, Asamblea General A/59/2005: Nueva York. Visitado en febrero 2021 en <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>.
- Arias Quincot, C. (1990): La guerra del Golfo y el nuevo orden internacional, El fin de la Guerra Fría y sus consecuencias, Universidad del Pacífico: Lima. Visitado en enero 2021 en <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/316/318>.
- Asamblea General de la ONU (1994): Resolución 45/248: Nueva York. Visitado en febrero de 2021 en <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F45%2F248&Language=S&DeviceType=Desktop>
- Asamblea General de la ONU (1994): Resolución 48/218: Nueva York. Visitado en febrero de 2021 en https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/48/218b&Lang=S.
- Asamblea General de la ONU (2006): Resolución 60/248: Nueva York. Visitado en febrero de 2021 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/51/PDF/N0550251.pdf?OpenElement>.
- Bassil, Y. (2011): The 2003 Iraq War: Operations, Causes, and Consequences, *Journal of Humanities and Social Science*, Lebanese Association for Computational Sciences: Beirut. Visitado en febrero de 2021 en <http://www.lacsc.org/papers/papera1.pdf>.

Calatrava, A. (2004): La geopolítica del petróleo, ICE Revista de Economía: Madrid. Visitado en marzo 2021 en https://www.researchgate.net/publication/28082647_La_geopolitica_del_petroleo.

Naciones Unidas (1945): Capítulo V: El Consejo de Seguridad, Artículo 27, Carta de las Naciones Unidas: San Francisco. Visitado en febrero de 2021 en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-v/index.html>.

Coleman, D. y Jones, P. W. (2012): The United Nations and education: Multilateralism, Development and Globalization, Routledge: Sidney. Visitado en marzo 2021 en https://www.researchgate.net/publication/44834506_The_United_Nations_and_Education_Multilateralism_Development_and_Globalisation

Committee on Energy and Commerce. (2005): The United Nations Oil-for-Food program: Saddam Hussein's use of oil allocations to undermine sanctions and the United Nations Security Council, US Government Printing Office: Washington. Visitado en febrero 2021 en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109hrg21637/html/CHRG-109hrg21637.htm>

Consejo de Seguridad de la ONU (2021): Miembros actuales. Visitado en febrero de 2021 en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/current-members>.

Consejo de Seguridad. (2003): Recapitulación sobre la labor en 2002. Visitado en marzo 2021 en <https://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2002/iraq.htm>

Consejo de Seguridad. (2003): Resolution 1472 (2003), Security Council: Nueva York. Visitado en marzo 2021 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/302/09/PDF/N0330209.pdf?OpenElement>

Consejo de Seguridad. (2003): Resolution 1476 (2003), Security Council: Nueva York. Visitado en marzo 2021 en [https://undocs.org/es/S/RES/1476%20\(2003\)](https://undocs.org/es/S/RES/1476%20(2003))

Consejo de Seguridad. (2020): Países elegidos Miembros. Visitado en enero 2021 en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/countries-elected-members>

Drèze, J. y Gazdar, H. (1992): *Hunger and Poverty in Iraq, 1991*, Pergamon Press Ltd: London. Visitado en febrero de 2021 en <https://www.sas.upenn.edu/~dludden/DREZEgazdarIRAQ1991.pdf>.

Garfield, R. (1999): *Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 through 1998: Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions*, Columbia University: Nueva York. Visitado en marzo 2021 en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A2E2603E5DC88A4685256825005F211D-garfie17.pdf>

Grupo de Alto Nivel. (2004): *Sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Carta dirigida al Secretario General, Asamblea General A/59/565: Nueva York. Visitado en marzo 2021 en https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf.

Halperin, M. y Orentlicher, D. (2007): *El Nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Anuario de Derechos Humanos 2007*, Universidad de Chile: Santiago de Chile. Visitado en marzo 2021 en www.anuariodh.uchile.cl.

Heaton, P. (2005): *Oil for What? Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council*, *Journal of Economic Perspectives*: Chicago. Visitado en febrero de 2021 en <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533005775196741>.

Hinrichsen, S. (2019): *Tracing Iraqi Sovereign Debt Through Defaults and Restructuring*, London School of Economics: London. Visitado en febrero 2021 en <https://www.lse.ac.uk/Economic-History/Assets/Documents/WorkingPapers/Economic-History/2019/WP304.pdf>.

Independent Inquiry Committee (IIC). (2005): *The impact of the Oil-for-Food Programme on the Iraqi People, Report of an independent Working Group established by the Independent Inquiry Committee*: Nueva York. Visitado en

marzo

2021

en

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E6E4556CC93A3747492570AC001D4705-iic-irq-7sep.pdf>

Kern, S. (2005): La reforma de la ONU y los intereses nacionales de Estados Unidos, Área de EE. UU. y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano: Madrid. Visitado en febrero de 2021 en <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/638/1/ARI-200-2004-E.pdf>.

Khadduri, M y Ghareeb, E. (1997): The Iraq-Kuwait Conflict and Its Implications, Oxford University Press: London. Visitado en marzo 2021 en https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=pEy-CJdqS5oC&oi=fnd&pg=PA1&dq=why+did+iraq+want+kuwait&ots=uOkib2Dnod&sig=_Y24CP-GjSZYjFKBibDgwqmMXf4#v=onepage&q=why%20did%20iraq%20want%20kuwait&f=false

Méndez-Silva, R. (2007): La globalización corrompe globalmente: el programa Petróleo por Alimentos para Iraq, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Ciudad de México. Visitado en febrero 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/7.pdf>

OPEC (1999): Annual Statistical Bulletin 1999, OPEC: Viena. Visitado en febrero 2021 en https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB1999.pdf.

Pampin, M. I. (2002): El conflicto kurdo en Irak, Transoxiana: Madrid. Visitado en febrero de 2021 en <http://www.transoxiana.com.ar/0105/kurdosIrak.html>.

Rodríguez, J. (2007): El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los casos recientes de usos mayores de la fuerza armada: la desnaturalización del sistema internacional de seguridad colectiva, Papel Político de Bogotá: Bogotá. Visitado en febrero 2021 en <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v12n2/v12n2a07.pdf>.

Security Council (1990): UN Documents for Iraq, Security Council Resolutions: Nueva York. Visitado en febrero 2021 en https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/4?ctype=Iraq&cbtype=iraq#038;cbtype=iraq.

United Nations (1992): Repertoire of the Practice of the Security Council, Security Council: Nueva York. Visitado en febrero de 2021 en https://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/Chapter%208/MIDDLE%20EAST/item%2022_Iraq-Kuwait_.pdf.

Zambrano, C. (2013): El multilateralismo actual: crisis y desafíos, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad: Bogotá. Visitado en marzo 2021 en <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/64/1704>.