



POLÍTICA EXTERIOR

Irak, 15 años

ESPECIAL MARZO 2018

POLÍTICA EXTERIOR

Irak, 15 años

Edición a cargo de Pablo Colomer, Julia García y Áurea Moltó.

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Foto de portada: Oleoducto iraquí en llamas (Ash Sharqat, 18/08/2003). @Getty.

Estudios de Política Exterior, SA. Núñez de Balboa, 49 - 28001 Madrid. Tel. 34 91 431 26 28 // revista@politicaexterior.com

Irak, 15 años

El 20 de marzo de 2003, Estados Unidos bombardeó Bagdad. Comenzó así la operación Libertad para Irak que, en cuestión de semanas, derrocó al régimen de **Sadam Husein**. Sobre la cubierta del portaaviones *USS Abraham Lincoln*, un **George W. Bush** en uniforme de piloto declara exultante: “Misión cumplida”. A partir de ahí, todo se tuerce para EEUU y sus aliados, enfangados en una guerra asimétrica en el corazón de una región ya conflictiva que después de la invasión no volverá a ser la misma.

Viajamos en el archivo de **Política Exterior** hasta los momentos previos a la guerra de Irak para, desde ahí, hacer un repaso de las consecuencias de la invasión en Oriente Próximo, viejo campo de batalla de imperios y aspirantes a serlo, y en la sociedad internacional.

La fractura entre las grandes potencias –Francia, Alemania, Rusia y China se opusieron a la invasión– a raíz de la guerra de Irak de 2003 anticipa el mundo multipolar y precario, de alianzas cambiantes que vivimos hoy.

Con su apoyo sin reservas a EEUU en Irak, España dio un giro radical a su política exterior. Se rompía un consenso histórico que llevó a algunos a preguntarse si España tenía una política exterior. De todo ello se ocupa este especial que, sin moverse del epicentro de la crisis –2002 y 2003–, reúne 11 artículos de esos años que merece la pena releer. Aquellos que no recuerdan el pasado están condenados a repetirlo.

Logros, riesgos y oportunidades

Colin Powell

El 11-S y el orden mundial

William Pfaff

Invasión de Irak, escenarios negros

Carlos Alonso Zaldívar

Reanudar el diálogo transatlántico

Dominique de Villepin

España y la crisis de Irak

Manuel Marín

¿Tiene España una política exterior?

Vicente Palacio y Fernando Rodrigo

La ONU después de Irak

Guillermo Medina

Irak: la impostura de la ocupación

Gema Martín Muñoz

Derechos humanos y guerra contra el terror

Jorge Ángel Espina Ramos

Guerras, mentiras y armas de destrucción masiva

Luis Esteban González Manrique

Los límites del poder americano

William Pfaff

Logros, riesgos y oportunidades

Colin Powell

El proceso de aunar al mundo civilizado en la lucha contra el terrorismo abre oportunidades para las relaciones internacionales y nuevas áreas de cooperación. EE UU tiene hoy prioridades y amigos, como Rusia o China, impensables hace apenas diez años.

Podemos sentirnos orgullosos de lo que hemos logrado juntos en apenas un año. En este tiempo se ha puesto a prueba a Estados Unidos, a sus amigos y a sus aliados. Hemos aceptado ese reto, pero aún queda mucho por hacer. Tras el primer aniversario de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 la perspectiva para analizar lo que hemos conseguido, los riesgos que quedan por afrontar y, lo más importante, las oportunidades que hemos de aprovechar para construir un mundo mejor y más seguro.

Este año el presidente George W. Bush ha conseguido unir y liderar una coalición internacional que ha liberado a Afganistán del yugo de Al Qaeda y de los talibanes. Por primera vez en más de un decenio podemos ver en la televisión que las jóvenes afganas van a la escuela, los jóvenes juegan al fútbol y se oye música en la calle.

Ahora que los talibanes se han marchado, Afganistán tiene un nuevo gobierno interino presidido por Hamid Karzai. La coalición internacional trabaja con el presidente Karzai para satisfacer las necesidades humanitarias del pueblo afgano y comenzar la difícil tarea de recuperación y reconstrucción, recreación de una sociedad y de una infraestructura. Por ejemplo, Estados Unidos dedica ochenta millones de dólares a un proyecto de mejora del sistema principal de carreteras en Afganistán, junto con Arabia Saudí y Japón. Una simple carretera asfaltada que permitirá conectar este país de nuevo y que no sólo unirá lugares, sino también a las personas, de manera que el comercio fluya y el gobierno central pueda llegar

Colin Powell es secretario de Estado de Estados Unidos. Artículo entregado el 7 de octubre de 2002.

a todos. Estamos comprometidos con Afganistán a largo plazo. El pueblo afgano sabe que EE UU y la comunidad internacional estarán allí por ellos el tiempo que sea necesario.

La coalición internacional contra el terrorismo trabaja mucho y no pasa una semana sin noticias sobre el desmantelamiento de una célula terrorista o la interceptación de dinero negro. Más de noventa naciones en todo el mundo, como parte de esta coalición, han detenido a más de 2.400 presuntos terroristas y sus cómplices. Más de 160 países han congelado bienes por valor superior a cien millones de dólares, que ya no están disponibles para intrigar, conspirar o adquirir material que podría utilizarse para realizar actividades terroristas.

Frentes de la guerra al terrorismo

Podemos acabar con Al Qaeda en Afganistán, pero no podemos destruirla sólo con bombas y balas. Para vencer a los terroristas tenemos que hacer la guerra en muchos frentes diferentes y en todos al mismo tiempo. Hemos de llevar a cabo una lucha diplomática para convencer a otras naciones para que trabajen con nosotros y eliminen cualquier vivero de actividad terrorista que pueda existir en su país. Hemos de librar una batalla política para animar a sus dirigentes a dar pasos difíciles en sus países, golpear a los terroristas allí para que no puedan formar redes en otros países. Hemos de hacer una guerra de la inteligencia y de la aplicación de la ley para descubrir y destruir las células antes de que puedan cometer nuevos asesinatos. Hemos de hacer la guerra a la financiación para negar a los terroristas el dinero que alimenta sus tramas. Y hemos de librar una guerra informativa pública para asegurar que el mundo entero comprende nuestro mensaje de democracia, mercado libre y dignidad humana.

El 11-S nos dejó sin ilusiones. Los terroristas no se detendrán ante nada mientras no los paremos. No aceptan ninguna ley, ninguna moralidad. Sus ambiciones violentas no tienen límite.

En su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de septiembre, el presidente Bush habló de un peligro grave y colectivo para la comunidad mundial, el peligro de que un régimen fuera de la ley pueda proporcionar terroristas con tecnologías para matar a una escala aún mayor que la que vimos en Nueva York hace poco más de un año. El presidente instó a las naciones del mundo a mantenerse unidas y hacer frente a Irak. El tirano que gobierna este país, Sadam Husein, ha formado una terrible alianza con los terroristas. Durante un decenio ha desafiado a EE UU, a la comunidad internacional, al Consejo de Seguridad y a las resoluciones de las Naciones Unidas, la organización multilateral que durante diez años ha hablado en nombre del mundo civilizado contra sus actividades.

Sadam ha demostrado una y otra vez su intención agresiva. Se puede discutir en cuanto al desarrollo de sus actividades. Se puede discutir sobre

cuáles son sus arsenales. Se puede discutir en cuanto al ritmo de desarrollo de estas terribles armas dentro de Irak, pero lo que es indiscutible es su intención; nunca ha dejado de tener ni de desarrollar este tipo de armas. Por eso ha violado las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Suponer que el régimen iraquí actúa de buena fe significa arriesgar la vida de millones de personas y la paz mundial. Y, como dijo Bush a los delegados de la Asamblea General, éste es un riesgo que no debemos correr. Hemos de reaccionar. El presidente hizo un claro llamamiento a las Naciones Unidas: es hora de actuar.

Tenemos una alternativa determinante respecto a Irak, y en política exterior hay muchas realidades que dan que pensar. Pero siempre me aseguro de que, preocupándonos por estos retos, por estas crisis, no dejamos de ver las grandes oportunidades que nos brinda el nuevo siglo. Bush ve estas oportunidades y las está aprovechando. Él y su administración tratan de construir un mundo mejor y más seguro, un mundo que beneficie al pueblo estadounidense y traiga libertad y esperanza a los hombres y mujeres de todos los continentes. El desarrollo de las libertades democráticas y económicas, combinado con los avances tecnológicos, brindan oportunidades sin precedentes para lograr una vida sin miseria y sin pobreza para millones y millones de personas en todo el mundo, y estamos decididos a aprovechar estas oportunidades.

El terrorismo es muy importante. Sin embargo, no estamos tan centrados en él como para olvidar cuáles son estas oportunidades y nuestras obligaciones. Ciertamente, el proceso mismo de aunar al mundo civilizado en la campaña mundial contra el terrorismo nos ha abierto la puerta para reforzar las relaciones internacionales y explorar nuevas áreas de cooperación.

La reacción del presidente ruso, Vladimir Putin, ante el 11-S marcó un profundo cambio en las relaciones bilaterales con Rusia, sólo hace diez años basadas en el equilibrio del terror y ahora unidas por el interés mutuo. El 11-S desbarató de una vez por todas, y espero que para siempre, el tablero de la guerra fría. Por ejemplo, acordamos discrepar con los rusos sobre nuestra retirada del tratado de Misiles Antibalísticos. Todos estaban preocupados: los estadounidenses están siendo unilateralistas, esto va a originar una carrera armamentística, va a crear una crisis en las relaciones con Rusia y con otras naciones.

Fue todo lo contrario. Seis meses después, en el Kremlin, Bush y Putin firmaron el tratado de Moscú, un tratado histórico de reducción de armamento estratégico. Unos días más tarde, en Roma, el presidente se unió a nuestros aliados y a Putin para formar un nuevo consejo OTAN-Rusia que acercará este país a la comunidad euroatlántica y Occidente a Rusia.

La relación con Rusia, hace diez años basada en el equilibrio del terror, tiene hoy un interés común

Nuestra relación con China también ha recorrido un largo camino. Todos los días pienso en China y Rusia, dos países importantes, antiguos adversarios, que se están acercando cada vez más a nosotros. Por primera vez hoy hablamos con Pekín de retos mundiales compartidos, desde el terrorismo hasta el sida. Hemos entablado un diálogo sobre el terrorismo y estamos trabajando juntos para fomentar la estabilidad en el sur de Asia.

Hoy más que nunca trabajamos con China porque nuestra agenda de cooperación es más rica y más profunda que nunca. Tenemos muchas diferencias. No hemos retrocedido en nuestros principios. Estamos en desacuerdo en cuestiones como los derechos humanos, proliferación armamentística y otros asuntos como la naturaleza misma de su sistema político. Y planteamos esos desacuerdos. Pero no lo hacemos como dos enemigos enfrentados.

El 11-S también nos recordó que, aunque progresamos con estos dos antiguos adversarios, todavía existen asuntos críticos que hemos de afrontar. India y Pakistán estuvieron al borde del conflicto armado. Hemos dejado claro, tanto al primer ministro indio, Atal Behari Vajpayee, como al presidente de Pakistán, Pervez Musharraf, que ya no vemos nuestra relación con cada uno de ellos desde el prisma de su propio desacuerdo. Queremos una relación fuerte e intensa con ambos países. Y el resultado no es igual a cero; lo que hagamos por India no es contra Pakistán ni viceversa. Y porque estamos consiguiendo convencerles y demostrar la validez de este punto de vista, podemos ayudarles a resolver su enfrentamiento. Bush ha dejado claro que reforzar nuestra relación con India y Pakistán, individual o bilateralmente, es una de nuestras prioridades.

EE UU y Oriente Próximo

El entorno en el que trabajamos y vivimos es nuevo y complejo, con nuevos amigos y acuerdos que habrían sido impensables hace sólo diez años. Trabajamos no sólo para aprovechar estas oportunidades, sino para tratar los asuntos más delicados. Ninguno es más difícil que el conflicto palestino-israelí. El presidente ha reafirmado su visión de dos Estados que convivan juntos en paz y seguridad. El 24 de junio manifestó con firmeza lo que quiere que haga el lado palestino respecto a su propia reforma, convirtiéndose en un socio más responsable en el proceso de paz. Pero también impuso obligaciones a Israel: la necesidad de poner fin a la ocupación y a los asentamientos, de que haga más para aliviar la crisis humanitaria del pueblo palestino; y de que ambas partes asuman los riesgos necesarios para avanzar en el camino de la paz. Por muy difícil que sea el proceso de pacificación en Oriente Próximo no abandonaremos nuestra búsqueda de la paz.

Es un momento fascinante para ser secretario de Estado. Todas las normas con las cuales trabajaron mis últimos diez predecesores han desaparecido. Rusia, China y EE UU trabajan juntos para mantener la paz. Estamos de-

cididos a que esto no sea sólo una pausa en las hostilidades entre grandes potencias, sino que realmente sea un nuevo futuro.

Lo que vemos en los frentes político y económico nos da aún más motivos para el optimismo. La democracia y el mercado libre se extienden y la gente comprende que la combinación de ambos es el sistema acertado. En casi todas las reuniones con funcionarios extranjeros dedicamos tiempo a asuntos políticos y geoestratégicos, pero la mayoría lo dedicamos a asuntos económicos y al comercio. En consecuencia, el mensaje que se transmite es que el libre mercado funciona, pero sólo con un sistema político libre, donde no haya corrupción y exista el Estado de derecho, donde se respete el capital, donde se puedan obtener beneficios, donde esta palabra suene bien y no mal, donde se invierta la riqueza en infraestructuras sociales, especialmente en educar a los jóvenes para que participen en la economía del siglo XXI. Y por eso Bush está decidido a avanzar en su agenda de libre comercio, tras haber recibido la aprobación del Congreso para promocionarlo. Y utilizaremos esa autoridad para crear cada vez más acuerdos en todo el mundo con naciones comprometidas con la democracia y el sistema de libre empresa.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (24 de agosto-4 de septiembre de 2002) reafirmé el compromiso del presidente de incluir a los pobres del mundo en un círculo de desarrollo cada vez mayor y hablé del papel esencial de las asociaciones públicas-privadas. La mayoría del dinero para el desarrollo sostenible procederá del sector privado, que tiene un importante papel que desempeñar en paliar la pobreza en el mundo.

Johannesburgo fue una conferencia fructífera, en la que naciones de todo el mundo, doscientas delegaciones se reunieron y comprometieron con el desarrollo sostenible, la creación de asociaciones públicas-privadas, la sanidad, la educación, el agua limpia, la higiene, necesidades básicas que damos por supuestas, pero que no lo son en todas partes.

Esa conferencia ha sido la última parada, pero no la definitiva en un largo camino hacia un futuro más prometedor. En noviembre del pasado año, en Doha, los grandes esfuerzos de EE UU contribuyeron a lograr el lanzamiento de una nueva ronda de conversaciones sobre el comercio mundial, las primeras que se centrarán en el desarrollo sostenible. Y me alegro de que en esta administración estemos dando muestras del liderazgo necesario para avanzar en las conversaciones sobre comercio.

En marzo pasado en Monterrey, en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación al Desarrollo, Bush anunció la iniciativa del Reto del Milenio, que supondrá un incremento del cincuenta por cien en tres

*El objetivo del
ataque del 11-S no
fue sólo EE UU,
sino el futuro que
compartimos con
el resto del mundo*

años de la cantidad que damos en ayudas a las naciones que la requieren. Se concederán 5.000 millones de dólares más cada año para ayudar a las naciones comprometidas con la democracia y el buen gobierno, los países en desarrollo que necesitan ese tipo de ayuda, pero sólo se destinarán a aquéllos que hayan demostrado que pueden utilizar estos recursos de manera eficaz.

Los pobres del mundo no necesitan más retórica ampulosa. Necesitan planes de acción viables. Y eso es lo que representan Doha, Monterrey y Johannesburgo. Pero todas estas magníficas oportunidades pueden ser socavadas por algunas de las amenazas existentes. Y una de ellas se llama sida.

Bush está también ahí para desempeñar un papel de líder, junto con el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para establecer el fondo mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. Seguimos siendo los que más contribuimos a este fondo, con más de quinientos millones de dólares, entre otros miles de millones que estamos dedicando a la campaña contra el sida.

En junio pasado, Bush anunció otra nueva iniciativa: quinientos millones de dólares para la prevención a nivel internacional del sida en mujeres y niños. Al igual que la campaña global contra el terrorismo, los esfuerzos mundiales para combatir el virus deben realizarse a largo plazo, deben ser globales e incesantes.

Cuando los terroristas atacaron el 11-S, su objetivo no era simplemente EE UU. Su objetivo eran también los ciudadanos de los otros noventa países que se vieron afectados, su objetivo era la visión que tenemos del futuro, un futuro que compartimos con gente de todo el mundo, un futuro de más libertad, Estado de Derecho, gobiernos responsables, mercados abiertos y comercio que genere crecimiento; un futuro de estabilidad y paz. En resumen, un futuro en el que ningún terrorista pueda sobrevivir.

EE UU continuará con una agenda internacional completa, por nosotros y por el mundo. Como ha dicho el presidente Bush: "...un mal dará origen a un bien". Vemos las oportunidades que hay para lograr un mundo mejor para las generaciones venideras. Y las vamos a aprovechar.

El 11-S y el orden mundial

William Pfaff

La comunidad internacional afronta hoy una paradoja. Su principal potencia, Estados Unidos, impulsora de las instituciones que mantuvieron la estabilidad mundial durante más de cuatro décadas, quiere hoy aparcarse ese orden y crear otro con sus propias normas.

La consecuencia geopolítica de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington ha sido la destrucción, para bien o para mal, de la estructura geopolítica internacional creada a principios de la década de los noventa tras el colapso del sistema soviético. El orden mundial existente en aquel momento, de un claro duopolio soviético-estadounidense, se transformó en un sistema de dominio americano. En términos militares, supuso prácticamente un monopolio de poder; monopolio, sin embargo, ejercido de forma suave en los años siguientes. La dominación estadounidense no causó inquietud alguna entre el resto de las principales naciones, ya que se consideraba que Estados Unidos, independientemente de sus excentricidades o excesos, era un país en quien se podía confiar, y un guardián responsable del orden mundial.

La elección de George W. Bush parecía prometer una cierta renovación del aislacionismo estadounidense y una renovada concentración en los asuntos internos. Fuera de sus fronteras se temía, sobre todo en Europa, que la nueva administración Bush desatendiera asuntos cuya solución había dejado complacientemente en manos de Washington.

El horror que se vivió el 11-S cambió todo aquello. EE UU pasó a centrarse en la llamada “defensa nacional”; defensa nacional que en realidad ha demostrado significar una guerra contra el régimen talibán en Afganis-

William Pfaff es columnista del *International Herald Tribune* y miembro del Consejo Asesor de POLÍTICA EXTERIOR. Este artículo, basado en parte en una conferencia pronunciada en el Real Instituto Elcano, el 11 de septiembre de 2002 se publica en el marco del acuerdo suscrito en septiembre entre el Real Instituto y la revista.

tán y, según parece, una acción militar “de carácter preventivo” e incluso unilateral si fuera necesario, contra Irak, y posiblemente contra otras naciones en el futuro.

Lo que ya se conoce como “fenómeno 11-S” tuvo, sobre todo, efectos psicológicos en EE UU. Por lo demás, el mundo no pareció haber cambiado. Europa, Rusia, China, todos siguen en sus órbitas. Sin embargo, EE UU no. ¿Por qué?

Los movimientos islámicos radicales que consideraban a EE UU su enemigo –el “gran Satán”, como los radicales iraníes lo denominaron hace un cuarto de siglo– existen desde hace muchos años. Han sido los responsables de reiterados ataques contra tropas e instalaciones estadounidenses.

Las Torres Gemelas de Nueva York ya habían sido atacadas en 1993 por personas vinculadas a Al Qaeda. En 1983, 241 marines estadounidenses fueron asesinados por militantes palestinos en Beirut. En 1996, instalaciones americanas fueron bombardeadas en Arabia Saudí, probablemente por grupos relacionados con Al Qaeda, y en 1998 dos embajadas de EE UU en África oriental, Kenia y Tanzania, con el resultado de 224 muertos.

En Líbano, bajo la administración de Ronald Reagan, las bombas provocaron una abyecta retirada estadounidense del país. En casos posteriores, con Bill Clinton, se vivieron unos primeros momentos de gran indignación que dieron paso a un amplio periodo de indiferencia. El primer ataque contra las Torres Gemelas no sirvió para que las agencias gubernamentales reflexionasen acerca del modo en que podría lanzarse ese mismo ataque con mayor éxito la próxima vez. Pero, por supuesto, los responsables del atentado sí lo hicieron, y encontraron la solución.

El enemigo en casa

Creo que fue Marx quien afirmaba que un cambio de escala puede convertirse en un cambio cualitativo. Hasta septiembre de 2001, los americanos habían insistido en considerar las relaciones y los conflictos internacionales como una especie de realidad virtual que carecía de cualquier tipo de conexión real con sus vidas... o incluso con la de cualquier ser humano. Cuando, el pasado año, las víctimas del conflicto internacional resultaron ser estadounidenses, personas que vivían en EE UU, contándose por miles, y además en el mismísimo centro de dos de sus ciudades más importantes, los americanos, por fin, reaccionaron.

En Washington, el resultado fue el afianzamiento de una determinada comunidad de pensamiento dentro del debate de la política nacional, que pretende una reestructuración radical del panorama geopolítico internacional: una modificación con implicaciones fundamentales y consecuencias potenciales para Europa occidental y la Unión Europea. Volveré sobre este punto más adelante.

Las reacciones iniciales, obviamente precipitadas, de Bush incluyeron tres graves errores, provocando gran confusión intelectual en el debate y el análisis en EE UU. El primero fue identificar al enemigo con “el mal”.

Uno podría decir que lo que los terroristas hicieron fue malvado, aunque por supuesto ellos no opinarán lo mismo al respecto. De hecho, el enemigo de EE UU no fue el mal en sí, eso sería absurdo. El mal es inherente al ser humano, pero carece de existencia independiente, excepto en la formulación teológica en la que se le identifica con Satán, que se rebeló contra la inmanente bondad de Dios. Y seguro que esto no es lo que tienen en mente Bush, Dick Cheney, Ronald Rumsfeld y sus socios. El mal forma parte de la naturaleza del hombre, y ésta no puede ser vencida por medios políticos o militares. Ni siquiera EE UU tiene poder para hacerlo.

Los enemigos de EE UU son individuos asociados con otros individuos dentro de Al Qaeda y otros grupos hostiles a ese país, que están convencidos de que es el enemigo de su religión y su civilización.

El segundo error de la administración Bush fue hablar y actuar como si el “terror” fuese el enemigo, como si el terror tuviese alguna existencia material más allá de los individuos que hacen uso de él como arma de combate contra EE UU (o Israel). El terror no puede tratarse ni “derrotarse” sin tener en cuenta los motivos políticos y creencias religiosas que incitan a las personas a utilizarlo como arma de guerra. El terror sólo desaparecerá cuando se tengan en cuenta esos aspectos.

EE UU ha contribuido a aumentar aún más la confusión en torno a este asunto, alentando a otros gobiernos a identificar sus propias luchas contra diversos grupos separatistas o insurrectos, sea cual sea la justificación o cualidad intrínseca de estos últimos, con su guerra contra “el terrorismo”. Rusia, Israel, China y otros países se han beneficiado cínicamente de esto.

La conclusión lógica derivada de todo lo anterior es que EE UU es el aliado de Israel contra los palestinos, de Rusia contra los separatistas chechenos, del gobierno filipino contra los separatistas musulmanes, etcétera, lo cual no ha hecho bien a nadie, y mucho menos a EE UU.

El último error grave cometido por los americanos el 11-S fue interpretar su desafío en términos de un ataque militar, que le llevó a buscar y supuestamente encontrar una solución militar. Esto se debió a lo que podríamos llamar “tiranía de los medios”. EE UU dispone de enormes medios militares. Este poderío, junto con la influencia intelectual y política que el Pentágono ejerce en los círculos políticos de Washington, tiene como resultado que se otorgue prioridad a las medidas militares en la búsqueda de soluciones políticas. Las acciones militares aparentemente proporcionan res-

*La influencia
del Pentágono en
Washington da
prioridad a
medidas militares
en vez de políticas*

puestas simples y directas que suelen ser además satisfactorias desde un punto de vista político y emocional, aunque por lo general acaben siendo un fracaso a la hora de resolver las cuestiones fundamentales.

Si un problema se define como militar, es necesario seleccionar un objetivo militar que atacar. En este caso, se contaba con el régimen talibán de Afganistán. Sin embargo, el derrocamiento de dicho régimen, por muy positivo que haya podido ser en muchos aspectos, no ha conseguido, tal como hemos visto, acabar con la amenaza del terrorismo. Washington asegura que ésta es mayor que nunca.

Con la derrota del régimen talibán no se ha logrado detener a Osama bin Laden ni tampoco, hasta donde sabemos, a sus principales colaboradores. Se ha dejado a Afganistán en una situación inestable, al igual que a Pakistán, y se ha agravado el conflicto indo-paquistaní. Así, uno podría preguntarse si la guerra en Afganistán ha supuesto realmente un éxito para Washington. Esperemos que acabe siendo un éxito duradero para los afganos. Aunque eso está por ver. Nos encontramos al principio, no al final, de esta historia, y las previsiones no son especialmente buenas.

Los atentados de Nueva York y Washington no fueron ataques militares. Los terroristas, por lo que hoy sabemos, constituían una asociación de militantes de generación espontánea y sin excesiva organización, movida por ideales religiosos e ideológicos. Probablemente no esperasen “derrotar” a EE UU ni obtener de este país ninguna ventaja o concesión política. Su propósito fue administrar un castigo ejemplar a EE UU por lo que ellos consideraban ofensas a su pueblo, a la sociedad musulmana y al islam.

Deberíamos señalar, no obstante, que el propósito declarado de Bin Laden fue desde el principio expulsar a las tropas de “infieles” americanos de Arabia Saudí y de las proximidades de los Santos Lugares, donde tras la guerra del Golfo, en un acto de fatídico orgullo desmedido, EE UU se empeñó en permanecer, a pesar de las objeciones de los saudíes.

Actualmente esas tropas se están retirando. Arabia Saudí ha prohibido el uso de sus bases durante la guerra en Afganistán y ha dejado en suspenso ese uso para un ataque a Irak si no se cuenta con el mandato de las Naciones Unidas. De este modo, Bin Laden ha conseguido su objetivo en el plazo de un año a contar desde el día de los atentados. Pocos en EE UU, y desde luego nadie en la administración Bush o en el Pentágono, han sido tan imprudentes como para admitir esta “victoria” enemiga.

¿Terrorismo anarquista?

Los responsables de los atentados del 11-S pertenecen a una organización conspiradora no estatal que se puede llegar a comparar con una organización criminal internacional, aunque esta comparación tampoco es exacta, ya que las organizaciones criminales tienen objetivos materiales, sobreviven

gracias a los beneficios que obtienen a través de actividades ilícitas y, por lo general, limitan el uso de la violencia para minimizar su exposición a la atención policial y evitar provocar la indignación pública.

Una analogía más acertada sería comparar a esta organización con los movimientos anarquistas del siglo XIX y principios del XX. Tanto Bin Laden como los anarquistas practican, o han practicado, lo que el experto estadounidense Richard Falk ha denominado “terrorismo visionario”. Su objetivo es apocalíptico más que pragmático: desencadenar algún tipo de cataclismo político que transforme el mundo entero.

En el caso de los anarquistas, el ideal era alcanzar un mundo sin gobiernos, leyes, religión ni autoridad, en el que las personas recién liberadas de la opresión se gobernasen a sí mismas de forma espontánea en armonía y altruismo. En el de los militantes fundamentalistas, su objetivo es acabar con los Estados islámicos corruptos y regresar a la ley islámica fundamental y su práctica, lo que se supone hará recuperar al islam la gloria y el prestigio de su edad de oro.

Uno puede bombardear a este tipo de personas desde los B-52, o capturarlas y encarcelarlas, pero ninguna de estas dos acciones resuelve el problema que representan. Neutralizarlas es sobre todo una labor policial y de inteligencia, y sólo podrán hallarse soluciones adecuadas en el ámbito de la política.

La política exterior de los republicanos

Diez meses antes del 11-S, Bush había sido elegido presidente con la agenda de política exterior del ala derecha del Partido Republicano. Los puntos básicos de dicha agenda incluían el rechazo del internacionalismo convencional, lo cual reflejaba una actitud desdeñosa hacia las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, y una hostilidad general contra los acuerdos de control armamentístico y las convenciones o tratados internacionales que pudiesen limitar la libertad de acción de EE UU. Se consideraba que dichas medidas estaban impregnadas de sentimentalismo liberal, hostil al saludable ejercicio de poder contra lo que estaba mal hecho, y dominadas por la izquierda política.

Un segundo punto significativo de dicha agenda era insistir en la importancia y la amenaza que suponían los supuestos Estados delincuentes. Éstos han sido una obsesión del gobierno estadounidense bajo los mandatos tanto de los demócratas como de los republicanos, pero con la elección de Bush pasaron a un primer plano en la política internacional. A esos Estados delincuentes se les considera factores incontrolables y amenazadores de la escena internacional, hostiles a EE UU, y generalmente a Israel. La mayor parte de ellos son islámicos y apoyan la causa palestina.

La identificación de Al Qaeda como una amenaza militar permitió a la administración Bush entremezclar el terrorismo con estos países. Así, la ca-

lificación por parte de Bush de Irán, Irak y Corea del Norte como un “eje del mal” vinculado o de alguna forma responsable de Al Qaeda, ha conducido a presentar la campaña actual a favor de atacar Irak para destruir y reemplazar el régimen de Sadam Husein. Ésta parece ser ahora mismo la prioridad de la administración Bush, aun cuando no se haya establecido ningún vínculo probado entre el gobierno iraquí y Al Qaeda. Si tal vínculo no existe, puede deducirse que una guerra contra Irak lógicamente no servirá para resolver el problema del terrorismo, sino que incluso podría empeorarlo, inspirando un mayor antiamericanismo en el mundo musulmán.

No obstante, detrás de esta aparente contradicción existe un proyecto mucho más amplio, que sólo ahora empieza a articularse en esos mismos círculos políticos de Washington, postulado por una facción de la comunidad neoconservadora y proisraelí de activistas políticos.

Este proyecto más amplio es radical. Prevé un programa de varias décadas para reemplazar prácticamente a todos los gobiernos de Oriente Próximo, estableciendo reformas sociales y políticas por toda la zona, más Asia central, Afganistán y Pakistán, todo bajo tutela americana. Los autores de este programa político lo comparan con la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra mundial “por América”, según ellos, como si los europeos hubiesen tenido poco que ver con la “reconstrucción” de Europa.

Su programa incluye la reconstrucción del Afganistán postalibán, la elaboración de un acuerdo árabe-israelí conforme a las condiciones israelíes, (posiblemente, si la extrema derecha israelí logra sus objetivos, todo hay que decirlo, con la anexión por parte de Israel de los territorios ocupados y la expulsión de los palestinos o su reagrupamiento en lo que los críticos israelíes de estos propósitos describen como “Bantustans”), un “cambio de régimen” en Irán y tal vez en Arabia Saudí, y un programa que respalde a la sociedad civil en toda la región. Dichos analistas consideran que es un proyecto estratégico que llevará décadas, pero confían en que triunfe.

Aseguran que si ponen en marcha este programa con la eliminación de Sadam Husein, se liberarían fuerzas democráticas que cambiarían radicalmente Oriente Próximo. Como escribió el eminente historiador militar británico, sir Michael Howard, creerse esto “requiere una suspensión de incredulidad considerable”.¹ Yo añadiría que afirmar que hoy EE UU podría o debería intentar establecer un protectorado hegemónico sobre Asia central y el Oriente Próximo musulmán tiene algo de delirio, por no decir de perturbación mental.

El optimismo sin límites, casi fantástico, de dicho programa reside en el mito americano de que la humanidad sería pacífica y democrática si no hubiese sido, como Howard lo resume, “inducida a error por ideologías equívocas o gobernada por dictadores corruptos y diabólicos. Puede que sean necesarias intervenciones quirúrgicas para eliminar esos cánceres, pero

1. *Financial Times*, 7-8 de septiembre de 2002.

después la libertad y la democracia seguirán su camino. La intervención, por tanto, no es una conquista sino una liberación”.

La versión pesimista de la misma teoría, articulada por el escritor americano Philip Bobbitt² expresa la visión hobbesiana de que sólo se instaurará el nuevo orden tras una serie de “guerras que marquen el fin de una época y el comienzo de otra” comparables a las que siguieron a la decadencia del sacro imperio romano. Con todo, el autor considera que es una responsabilidad histórica de EE UU hacer todos los sacrificios necesarios para forjar el nuevo orden.

Una política tan ambiciosa como ésta, hay que añadir, coincide con un antiguo sentimiento americano de misión nacional, o incluso de “destino manifiesto”, donde se sostiene que la reforma de la sociedad internacional basándose en las normas americanas, con una cierta asimilación de la comunidad mundial a los valores de EE UU, es el desarrollo natural de la historia, ya que, como el mismo presidente Bush dijo recientemente en West Point, EE UU es el “único modelo de progreso humano que ha sobrevivido”.

Los predecesores de Bush –incluido, creo, su propio padre– pensaban que si esto sucediese sería por una evolución natural, mediante la cual los aliados occidentales estrecharían voluntariamente su relación con EE UU, que en un momento dado asumirían una forma orgánica con economías integradas e instituciones políticas. Esto constituiría el núcleo de un nuevo orden mundial más amplio y grandioso que se daría a partir de entonces.

Los teóricos neoconservadores de la administración Bush creen que es necesario el poderío estadounidense para instaurar el nuevo orden mundial, y las dramáticas circunstancias que han seguido a los atentados del 11-S les han animado a actuar de acuerdo con sus creencias.

En la práctica, su intención es neutralizar a los Estados delincuentes y a los “Estados fracasados” utilizando los medios militares, siempre que sea necesario, y organizar un sistema internacional afín a EE UU mediante la superposición de alianzas militares y asociaciones comerciales, mercantiles y financieras, todas ellas siguiendo las normas estadounidenses. Pretenden que EE UU domine la alta tecnología militar, justificando esto mediante consideraciones de no proliferación e interoperabilidad de las alianzas.

Sus autores describen esto como una versión “musculosa” del wilsonianismo, creada en interés de todos. Quieren explotar el poder supremo

Bush desea un nuevo sistema internacional con alianzas afines a Estados Unidos y a sus normas

2. Philip Bobbitt, *The shield of Achilles: war, peace and the course of history*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 2002.

del que goza su nación tras 1990 para establecer una nueva versión de ese orden mundial benevolente propuesto por primera vez a los americanos por Woodrow Wilson, quien dijo que Dios había creado a EE UU “para mostrar a las naciones del mundo el modo en que debían avanzar por los caminos de la libertad”.

Una minoría dentro de la comunidad política de Washington se opone a este programa hegemónico, viendo en él esos mismos delirios de grandeza, y ese mismo mesianismo nacional autointoxicado, sobre los cuales el pasado ofrece elocuentes e instructivas lecciones. Al mismo tiempo, hasta hace poco, el electorado estadounidense también parecía, en su mayoría, poco receptivo a la idea de que su país debiese intentar imponer su liderazgo a la sociedad internacional. Hoy parece que esa mayoría ha desaparecido.

Indiferencia al mundo

Las relaciones con los aliados se han visto sometidas a tensiones sin precedentes a causa de la aparente indiferencia de la administración Bush ante el Derecho internacional y a su unilateralismo político, así como por la alarma europea ante la política de Washington en Israel y Palestina y su determinación a actuar “con fines preventivos” (de ser necesario) contra Sadam Husein.

La situación ha desembocado en otro drama por el documento de la estrategia de seguridad nacional presentado el 17 de septiembre, que viene a ser una renuncia implícita de los americanos al principio de soberanía absoluta y de igualdad de los Estados, base del ordenamiento internacional desde la paz de Westfalia de 1648.

Implícitamente, la nueva posición americana subordina los intereses de seguridad de cualquier otra nación a los de EE UU, al afirmar que si el gobierno de este país determina unilateralmente que otro Estado supone una futura amenaza para ellos, o si da refugio a un grupo considerado como una potencial amenaza, EE UU reivindicará el derecho a intervenir de forma preventiva en ese Estado para eliminar la amenaza, si fuera necesario llevando a cabo un “cambio de régimen”.

Esta idea equivale a demandar una sustitución del principio de legitimidad nacional por el de una superior legitimidad americana por encima de los demás. Uno podría decir que obviamente los Estados más poderosos siempre han establecido las reglas de las relaciones internacionales, y que EE UU ha intervenido muchas veces en países pequeños. Sin embargo, en el pasado Washington siempre proclamó algún tipo de justificación jurídica. Reconocía los principios de soberanía y no intervención. Su nuevo planteamiento reemplaza la reivindicación de que sus propios intereses de seguridad lo avalan todo y sirve al interés general de la comunidad internacional. A esto hay que añadir su intención de mantener una supremacía militar ab-

soluta en el mundo, reclamando este derecho en virtud de su rectitud nacional y liderazgo entre las democracias. Todo esto, por supuesto, supone una dramática reivindicación para reordenar el sistema internacional, algo que ya está generando controversia en el propio EE UU.

Esto, junto con los conflictos comerciales transatlánticos y un clima de discordia intelectual cada vez mayor ha producido un cambio en la estructura de la relación transatlántica difícilmente reparable incluso bajo una nueva presidencia en 2004 o 2008. La confianza ha sido gravemente dañada.

Pase lo que pase con Irak, o después de Irak, EE UU y Europa occidental parecen seguir trayectorias claramente divergentes. Esta afirmación no sorprende a nadie. Tras la guerra fría, las relaciones son cada vez más frágiles y, aunque mantienen compromisos sobre unos valores compartidos e intereses comunes, la impresión de que siguen caminos separados es cada vez mayor.

EE UU está preocupado por que la gran fortaleza económica que posee la UE pueda encontrar su expresión política en una rivalidad. Los americanos no han entendido nunca el proyecto de la UE; los gobernantes americanos, y en gran medida también otros responsables de formular las políticas de dicho país, supusieron que la UE estaba destinada a convertirse en un momento dado en una especie de organismo regional inmerso en un nuevo orden internacional organizado en torno a la OTAN y al liderazgo estadounidense.

Según un alto cargo de la UE cuando Bush visitó Europa a principios de este año, su único interés pareció ser que el viaje incluyese a Ucrania y Georgia, resolviendo así dos problemas para Washington de una sola vez: el problema Ucrania/Georgia y el problema de la UE.

La creciente percepción por parte de Washington de los europeos como rivales políticos además de económicos ha hecho que EE UU interviniere en el proceso de ampliación de la UE redefiniendo de forma implícita la pertenencia a la OTAN para los antiguos Estados comunistas como una alternativa a ser miembros de la UE, llegando a insinuar que los Estados candidatos a ambas organizaciones tendrían que optar entre la amistad estadounidense, con la seguridad que eso parece conllevar, junto con una promesa de futuras ventajas comerciales, y la pertenencia a la UE, que supondría compromisos a los que se opone Washington (la Corte Penal Internacional, entre otros).

Los políticos americanos asumen, por lo general, que la historia contemporánea es una progresión natural, aunque agitada, desde el desorden internacional hasta el orden iluminado, y por tanto favorable a EE UU como encarnación de las fuerzas progresistas. El pesimismo histórico –postura

*EE UU sigue
políticas militares
y económicas
destructoras
del Derecho
internacional*

claramente minoritaria entre los estadounidenses— defendería lo contrario, es decir, que las intervenciones y las políticas actuales han tendido a crear más desorden que orden.

Ese pesimismo sugeriría que EE UU, por ser la única superpotencia y la economía mundial más poderosa, socava el orden establecido, que no es un sistema de unidad y que de forma natural se resiste al poder hegemónico, como ha ocurrido de manera sistemática a lo largo de la historia.

Hoy, la comunidad internacional se enfrenta a una paradoja. Su miembro más poderoso, EE UU, considerándose a sí mismo modelo de la civilización occidental, responsable del orden y el progreso internacional, practica políticas económicas y político-militares que son intrínsecamente destructoras de los elementos centrales del sistema actual de control armamentístico y el Derecho internacional, y de las normas existentes de orden y cooperación internacional, que considera anticuadas en gran medida.

Y lo hace con una visión mesiánica al decidir qué es lo que debe tomar el relevo del orden existente, descrito por un influyente teórico de Washington, Michael Ledeen, del American Enterprise Institute, como “una amplia revolución democrática para liberar a todos los pueblos de Oriente Próximo de la tiranía”, y que él justifica por el hecho de que “EE UU es el único país verdaderamente revolucionario de la Tierra”. Este autor cita al secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, al describir al pueblo de Irán y al Oriente Próximo árabe como “prisioneros, no como hombres y mujeres libres”.

Para concluir, debo destacar que este amplio programa es el de un grupo concreto de analistas políticos y teóricos que, aunque ahora dominen el gobierno de Bush, podrían perder el poder en meses o dentro de dos años, con las nuevas elecciones presidenciales, pero sus proyectos podrían tener consecuencias negativas. Los acontecimientos pueden confundirlos, puede que sea su propia ingenuidad. El pueblo americano podría rechazarlos. El sistema estadounidense es muy hábil a la hora de retroceder desde los extremos.

De lo contrario, terminará produciéndose una crisis, o una serie de crisis (que podrían haber comenzado ya) en la relación estadounidense con la sociedad internacional, lo que pondría finalmente en tela de juicio la propia interpretación que EE UU tiene del significado de su experimento nacional, algo que quizá tendría consecuencias geopolíticas imprevisibles.

Las implicaciones para los europeos y para la UE podrían parecer considerables, si bien esto deberán determinarlo los propios europeos. Creo, sin embargo, que estas implicaciones afectarán gravemente los términos según los cuales los europeos deben considerar su situación, en un momento en que la Convención sobre el futuro de la Unión redacta sus conclusiones sobre la estructura y el papel internacional de una UE ampliada.

Invasión de Irak, escenarios negros

Carlos Alonso Zaldívar

Si los efectos de toda guerra son imprevisibles, la complejidad del problema iraquí acentúa la incertidumbre. Son tantas las variables en juego que, a efectos de análisis, lo más correcto es la descripción de los diversos escenarios posibles.

Un escenario negro es un instrumento de ayuda a la toma de decisiones consistente en la presentación de las consecuencias negativas que verosíblemente pueden derivarse de una decisión. La elaboración de un escenario negro no requiere una estimación previa de la probabilidad de que esas consecuencias se produzcan y tampoco dice si esa probabilidad es alta o baja. Lo que permite es apreciar el alcance de las consecuencias negativas que pueden derivarse de la decisión tomada y facilitar su comparación con las que se espera que se produzcan en el mejor de los casos, es decir, en un escenario rosa. Es en este sentido en el que resulta útil para la toma de decisiones.

Ésta es la teoría, pero en la práctica, al elaborar un escenario negro, el analista difícilmente puede eludir el complejo de Casandra. Casandra, la más bella de las hijas de Príamo y Hécuba, prometió entregarse a Apolo que estaba enamorado de ella. No cumplió, sin embargo, su promesa y el dios la condenó a predecir siempre la verdad pero a que nunca fuera creída. Cuando los aqueos prepararon el caballo que introduciría a los mejores de sus héroes en Troya, Casandra intentó inútilmente persuadir a los troyanos de que no permitieran su acceso a la ciudad. Después del saqueo de Troya, en la división del botín, Casandra le tocó en suerte a Agamenón, al que predijo el trágico destino que le esperaba al regresar a la patria. Agamenón tampoco le creyó y tuvo dos hijos gemelos de ella

Carlos Alonso Zaldívar es diplomático. La primera parte de este artículo ha sido publicada en el marco del acuerdo suscrito entre el Real Instituto Elcano y POLÍTICA EXTERIOR. La segunda parte es enteramente original, desde el parágrafo *¿Qué busca Washington?*

durante el viaje de retorno, hijos que, como la madre, sucumbieron al hacha de Clintemestra.

A diferencia de Casandra, que predecía, es decir, que decía lo que iba a ocurrir, un escenario negro no predice sino que prevé, es decir, llama la atención sobre algo que puede ocurrir. Pero como Agamenón y los troyanos, quienes toman las decisiones suelen ignorar los escenarios negros, porque todos tendemos a creer aquello que deseamos y no lo contrario. Con lo que, si termina ocurriendo lo peor, el autor del escenario negro corre el riesgo de seguir la suerte de Casandra.

Aun así, estas páginas están dedicadas a elaborar un escenario negro sobre las consecuencias que puede tener la decisión de invadir Irak. Para definir los diversos escenarios que se analizarán, atenderemos a cuatro variables: la legitimidad de la guerra; la efectividad del ataque; la estabilidad en el resto del mundo; y la dificultad de la pacificación y reconstrucción. Cada una de estas variables puede adoptar valores a lo largo de una escala continua, y en cada escala se puede definir un umbral a partir del cual comienzan a producirse las consecuencias negativas que van conformando el escenario negro.

● *Legitimidad de la guerra.* La escala de esta variable mide el grado de respaldo con que cuenta la invasión en términos de su legitimación por el Derecho internacional y por el número de países que participen en ella (es decir, que ayuden a Estados Unidos). Esta variable influye en la opinión pública tanto de los países atacantes como de los no participantes en la guerra y en la actitud de sus gobiernos. El umbral crítico de la variable es: invasión con o sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

● *Efectividad del ataque.* El ataque puede resultar eficaz si produce el colapso del régimen de Sadam Husein en un tiempo breve o puede mostrarse menos eficaz si la resistencia iraquí prolonga los combates y fuerza una dura batalla para la toma de Bagdad. Esta variable influye sobre la opinión pública de los países atacantes, sobre todo en la medida que el ataque acarree bajas propias, y en la del resto de los países porque la prolongación de la guerra se traducirá en una alta mortandad general. Dada la poca fiabilidad de las estimaciones previas sobre número de bajas, es mejor fijar el umbral crítico de esta variable en términos de duración de la guerra: la guerra dura más o menos de seis semanas.¹

● *Estabilidad en el resto del mundo.* La evolución de la guerra también puede verse afectada si, por alguna razón, ésta se extiende más allá de Irak o si durante la misma se abre otra crisis en Oriente Próximo u otra parte del mundo. Una situación de inestabilidad en el entorno próximo o lejano del teatro de operaciones afectará a los medios militares disponibles en Irak y hará que el factor tiempo juegue a favor de Bagdad. También puede condi-

1. Ésta es la referencia temporal de un estudio sobre los efectos económicos de la guerra realizado por el CSIS de Washington que se utilizará más adelante.

cionar la actitud hacia la guerra de terceros países preocupados o afectados por los nuevos focos de inestabilidad. El umbral crítico de esta variable es: la estabilidad internacional se mantiene en los términos actuales o se abren nuevos focos de crisis en Oriente Próximo u otras partes del mundo.

● *Dificultad de la pacificación y reconstrucción.* Una vez concluida la guerra propiamente dicha, deberá seguir un periodo de pacificación y reconstrucción de Irak que puede resultar más o menos complicado y violento. De ello dependerá la cantidad de tropas que habrá que mantener sobre el terreno en este periodo, los costes económicos de la reconstrucción y la relación de países que estén dispuestos a colaborar en esas tareas. El umbral crítico a este respecto se puede definir en los términos siguientes: persistencia o no de una resistencia violenta a la ocupación que siga a la guerra.

El escenario rosa

Aunque el fin de este trabajo es ocuparse de escenarios negros, antes de entrar en ello conviene apuntar las grandes líneas del escenario rosa para tomarlo como referencia comparativa al evaluar los escenarios negros.

He aquí los rasgos generales del escenario rosa: la invasión se produce con autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; los aliados que se suman a EE UU son importantes y numerosos (es relevante que haya varios europeos y algún árabe); los combates discurren sin mayores dificultades, con mortandad limitada y en menos de seis semanas el régimen de Sadam sucumbe; aunque al inicio de la guerra se produce una subida del precio del petróleo, una vez que ésta concluye y desaparecen las incertidumbres que pesan sobre la economía, se recupera y se relanza el crecimiento; entretanto, Oriente Próximo permanece con la estabilidad que tiene ahora y no se abre o escapa al control ninguna otra crisis en otras partes del mundo; el Consejo de Seguridad aprueba una resolución sobre pacificación y reconstrucción que permite a EE UU desplegar fuerzas militares en el país, concede legitimidad al gobierno transitorio que se establezca y compromete a otros países a aportar recursos económicos y humanos para las tareas de reconstrucción.

De todas formas, incluso en este escenario rosa, lo más verosímil es que persistan algunas complicaciones. Así, es probable que la guerra impulse un clima favorable al proselitismo y activismo de Al Qaeda y que su actividad persista e incluso se incremente con ataques en distintas zonas del mundo, sin descontar EE UU, y en la posguerra también en Irak, cuyas fronteras estarán mal guardadas y donde encontrará abundantes objetivos en las tropas americanas desplegadas. Lo más rosa que cabe pensar a este respecto es que el problema se reducirá a medida que Al Qaeda vaya sufriendo derrotas, tras la muestra inequívoca de que EE UU está decidido a combatir hasta el final.

Teniendo en cuenta las fuerzas centrífugas que alimentan la diversidad étnica, tribal y religiosa de Irak, así como los precedentes históricos a este

respecto, también hay que contar con que las tareas de pacificación y reconstrucción encontrarán dificultades, tanto si se apoyan en la vieja administración iraquí como si ésta se ve sustituida por las fuerzas militares de ocupación. Esto significa que, aunque en un escenario rosa la guerra resulte corta, la pacificación y reconstrucción de Irak será larga, reclamará el uso de la fuerza distando de ser un proceso democrático, y requerirá importantes efectivos humanos y recursos económicos.

Si el cálculo de quienes deciden la invasión es que tras ésta, y una vez que EE UU haya desplegado fuerzas militares en Irak, presionará a Irán, Siria, Arabia Saudí y otros vecinos para “redibujar el mapa de Oriente Próximo”, no es menos cierto que los gobiernos de algunos de estos países se encontrarán en una posición difícil al soportar, por un lado, los efectos de esa presión y, por otro, movimientos populares que empujarán en el sentido contrario. Acomodar estas solicitudes contradictorias llevará, en el mejor de los casos, tiempo, y puede que provoque cambios de régimen en algunos países, con lo que la reorganización política de la zona no será automática sino lenta y conllevará nuevos riesgos de desestabilización. En otras palabras, el escenario rosa para la invasión no garantiza en modo alguno el escenario rosa para la posguerra en Oriente Próximo, aunque el cambio de color puede llevar algún tiempo.

Es cierto, sin embargo, que el escenario rosa actuará como un multiplicador del poder de EE UU en Oriente Próximo y en otras partes del mundo.² Pero para los países de la Unión Europea ocurrirá lo contrario pues verán cómo aumenta su riesgo de sufrir ataques del terrorismo suicida, cómo se desvanece su influencia en Oriente Próximo y el Mediterráneo y cómo su abastecimiento de petróleo pasa a ser más dependiente de EE UU. Efectos parecidos o peores sufrirán otras potencias, y muchos árabes y musulmanes verán al Consejo de Seguridad de la ONU como un organismo sometido a Washington. Volveremos sobre esto, pero lo apuntado basta para señalar que lo que a los ojos de EE UU puede resultar rosa, para otros tendrá colores más oscuros, y este desfase cromático no dejará de producir consecuencias.

Escenario gris, negro y negrísimo

Teniendo en cuenta las variables y los umbrales antes señalados, consideraremos que la invasión entra en escenarios negros cuando alguna de las variables cruce el umbral crítico. Esto empezará a ocurrir si EE UU inicia la guerra sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, a lo que llamaremos escenario gris. Independientemente de cómo haya comenzado, si la guerra se prolonga más de seis semanas entrará en un escenario negro. Y si

2. Carlos Alonso Zaldívar, “Irak, crónica de una guerra anunciada”. *POLÍTICA EXTERIOR*, núm. 90, noviembre/diciembre 2002.

sobrepasa las doce, se extiende en la región y/o se abren otras crisis fuera de la zona, entrará en escenarios negrísimos. Una vez concluida la guerra el escenario continuará siendo negro o negrísimo si el proceso de pacificación encuentra resistencia armada.

Para seguir la evolución de estos escenarios analizaremos sus posibles efectos sobre los siguientes factores: la actividad de Al Qaeda; el comportamiento de la economía; la estabilidad en diversas zonas del mundo; y la dificultad de pacificación y reconstrucción.

- *La actividad de Al Qaeda.* La guerra creará un clima más favorable al proselitismo de Al Qaeda e incluso puede recibir apoyos con los que hasta ahora no contaba. Por otra parte, debido al uso de medios de inteligencia y militares en la guerra que eran empleados contra Al Qaeda, su margen operativo se ampliará. Las consecuencias previsibles pueden ser un aumento de los ataques suicidas, posiblemente en orden disperso y en zonas sensibles que le resulten más accesibles que EE UU, entre ellas Europa. A no descartar que, si la guerra en Irak se prolonga, aumente la inestabilidad en Afganistán, incluyendo la reaparición de los talibanes. Todo ello puede ocurrir en los tres escenarios, y con mayor probabilidad e intensidad cuanto más se prolongue la guerra.

- *La economía empeora* (salvo en el escenario gris). Las siguientes previsiones proceden del Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington para una guerra que comenzaría en el primer trimestre de 2003.³

- Escenario gris (guerra de menos de seis semanas). El precio del petróleo experimenta un ascenso medio hasta los 42 dólares en las doce primeras semanas y después retorna a valores de preguerra, inferiores a los treinta. Pese a ello, tras un efecto inicial negativo, la economía de EE UU y la del resto del mundo registran un fuerte crecimiento antes de finales de año.

- Escenario negro (guerra de seis a doce semanas). El precio del petróleo alcanza valores medios de 42 dólares en las doce primeras semanas; Arabia Saudí aumenta los suministros para contener los precios y éstos descienden, pero no se sitúan por debajo de los treinta dólares hasta finales de 2004. EE UU experimenta un crecimiento cero durante la primera mitad de 2003 y el resto del mundo sólo crece ligeramente por encima de cero. La recuperación no se inicia hasta finales de 2003 y no alcanza el tres por cien de crecimiento hasta entrado 2004.

- Escenario negrísimo (guerra de doce a veinticuatro semanas). El precio del petróleo llega a los ochenta dólares y no desciende por debajo de los

La guerra creará un clima a favor de Al Qaeda, que podría recibir apoyos con los que no contaba

3. www.csis.org/features/attackoniraq_summary.pdf.

35 hasta finales de 2004. EE UU cae en una profunda depresión en la que su PIB decrece un cuatro por cien en el segundo trimestre de 2004. El resto del mundo entra en una recesión menor que la norteamericana.

En resumen, en el caso del escenario gris, salvado un primer momento en que los precios del petróleo ascienden, una vez que la guerra termina, desaparecen las incertidumbres que pesaban sobre la economía y ésta se recupera. Pero si la guerra no concluye con rapidez, los efectos negativos en la economía empezarán a ser graves y se convertirán en desastrosos si se prolonga más de un trimestre. Esto tendrá consecuencias en el curso de la propia guerra, haciendo que su prolongación juegue a favor de Bagdad; en las tareas de reconstrucción en la posguerra, ya que, dado su alto coste económico, se verán tanto más dificultadas cuanto más negativo y prolongado resulte el deterioro de las economías de EE UU y del resto del mundo; en la marcha general de la economía mundial que, si la guerra se prolonga, se verá lastrada durante al menos dos años.

Por otra parte, cuanto más se introduzca la guerra en un escenario negro (a medida que sobrepase las seis semanas), más aumentará el riesgo de que la situación se desestabilice en algún otro punto de Oriente Próximo. Si esto ocurre, retroalimentará la guerra y algo semejante ocurrirá si alguna de las crisis actuales planteadas en otras partes del mundo se tornan violentas o escapan al control. Desgraciadamente, no faltan circunstancias que pueden dar lugar a lo uno o a lo otro.

● *Nuevas crisis fuera de Oriente Próximo.* Aprovechando la guerra en Irak y que los centros de poder mundiales tienen su atención concentrada en ese conflicto, fuerzas locales interesadas en ello pueden agudizar las tensiones existentes en diversas zonas.

Corea del Norte parece estar actuando en este sentido, con el fin de obtener de Washington un acuerdo de paz (EE UU y Corea del Norte continúan técnicamente en guerra) que le ofrezca garantías de seguridad y otras ventajas. El presidente norcoreano, Kim Jong Il, puede forzar el pulso volviendo a desplegar fuerzas al norte de la zona desmilitarizada, reiniciando la producción de plutonio o poniendo fin a la moratoria unilateral de pruebas de misiles, hasta crear una situación de crisis prebélica.

Venezuela atraviesa una situación que no sólo tiene efectos internos sino también internacionales, ya que es uno de los principales exportadores de petróleo a EE UU. Esto ya afecta a los precios y puede hacerlo más si la invasión a Irak se produce sin que la crisis haya finalizado. EE UU necesita esos suministros, pero si actúa para facilitar la producción venezolana pondrá en contra a los adversarios del presidente Hugo Chávez. Si no actúa, el riesgo es que la crisis alcance un punto en el que nadie sea capaz de conducirla hacia una salida pacífica. En el orden interno, la crisis puede derivar en enfrentamientos violentos, tanto si Chávez se mantiene en el poder, como si es forzado, de manera inconstitucional, a abandonarlo.

Colombia puede ver que su guerra civil crónica entra en una fase más virulenta y compleja si se entrelaza con una situación de inestabilidad también violenta en Venezuela.

Argentina puede vivir, antes o después de las elecciones previstas para el 27 de abril, movilizaciones populares que sólo sean controladas por un gobierno civil autoritario con el respaldo de los militares, como ha señalado Alain Touraine. Un gobierno así podría adoptar medidas que pongan en cuestión el mantenimiento de Mercosur.

Brasil, pese a contar en estos momentos con las bendiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), continúa bajo la amenaza de una crisis financiera que podría llegar a producirse si una recesión global, el bloqueo de Mercosur o la inestabilidad en Argentina alejan a los inversores del país. Los problemas de Colombia, Argentina y Brasil no tendrían por qué tener efectos inmediatos sobre el curso de la guerra en Irak, pero su evolución sí podría afectar a Brasil y Argentina en el caso de dar lugar a una recesión económica mundial. Un subproducto de la guerra de Irak sería entonces un panorama de posguerra bastante desolador en Suramérica, algo especialmente negativo para España.

Finalmente, está el mal contenido y extremadamente peligroso conflicto entre India y Pakistán. Éste último, como efecto indirecto de la guerra en Irak, puede ver que su control de la frontera con Afganistán se debilita e India considerar que se le abre una oportunidad de actuar contra la Cachemira paquistaní o más allá.

Los acontecimientos señalados podrían convertir un escenario gris en negro o uno negro en otro más negro. Al margen de esto, dichos procesos también podrían hacer que al final de la guerra de Irak el mapa político mundial aparezca alterado en zonas alejadas de Oriente Próximo, lo que ya ocurrió durante la guerra del Golfo en 1991, cuando el proceso de desmembración de Yugoslavia adquirió una dinámica irreversible.

- *La crisis en Oriente Próximo se expande.* No faltan posibilidades de que esto ocurra. En Irak la guerra pueden dar paso a movimientos de desmembración del país. El caso más delicado es el kurdo pues este pueblo ya cuenta con un cuasi-Estado y, dada la posición geográfica que ocupa, tendrá una importante influencia en la guerra, que le ofrecerá la mejor oportunidad desde el final de la Primera Guerra mundial para dotarse de un Estado independiente, si bien esto es inaceptable para Turquía y otros países de la zona.

Israel puede ser atacado por Irak y entrar en combate; o bien, respondiendo a un grave atentado, lanzar una gran ofensiva contra los palestinos que conlleve matanzas y desplazamientos de población no vistos desde 1948; o por iniciativa propia, aprovechar la situación para intervenir en Líba-

La guerra y la debilidad de Bagdad pueden provocar la desmembración del país



REUTERS/CORDÓN PRESS

***Soldados iraquíes en Tikrit, lugar de nacimiento de Saddam,
8 febrero 2003***

no con el fin de golpear a Hezbolá o para impedir el desvío de agua, lo que podría provocar una reacción de Siria.

Puede ocurrir que en Arabia Saudí, Egipto, Jordania u otros países del área se produzcan movimientos populares que desestabilicen a sus gobiernos actuales. En Irán los conservadores podrían aprovechar la situación para hacerse con el control del poder e iniciar la represión de los reformistas, o unirse con éstos en un frente antiamericano para prevenir un ulterior ataque contra Irán. En Turquía cabe esperar que surjan contradicciones entre los militares (sometidos a presión americana para aumentar su participación en la guerra) y el partido gobernante, Justicia y Desarrollo (bajo una fuerte demanda en sentido contrario de la población musulmana). El resultado de las pasadas elecciones podría verse en entredicho.

En el Magreb, como ya pasó durante la guerra de 1991, es probable que se produzca una ola de agitación islamista y que estas corrientes políticas se fortalezcan. Su resultado, a medio plazo, podría ser un recrudecimiento de la violencia en Argelia, mayores dificultades de gobierno para Mohamed VI en Marruecos y menores perspectivas de solución al asunto del Sahara, de nuevo todo ello muy negativo para España.

Cualquier incidencia de este tipo o similar ennegrecerá el escenario pues puede acarrear:

- Una prolongación de la guerra, bien porque se abran nuevos frentes o porque algún país interrumpa las facilidades militares que está concediendo a EE UU y sus aliados;

– Una elevación de los precios del petróleo, si Arabia Saudí deja de introducir reservas en el mercado o si importantes instalaciones petrolíferas de la zona se ven afectadas por la guerra;

– Complicaciones posteriores en las tareas de pacificación y reconstrucción de Irak una vez acabada la guerra, pues éstas se verán afectadas por la actitud de los países vecinos;

– Cambios significativos en la posguerra en las relaciones de algunos países de Oriente Próximo con EE UU y sus aliados.

Tanto si la guerra se extiende en Oriente Próximo como si se produce un cambio de alineación política de algunos países de la zona, el escenario intensificará su tonalidad negra.

Fin de la guerra y reconstrucción de Irak

Las consecuencias más importantes de la decisión de invadir Irak no se revelarán en el curso de la guerra (que puede durar unos meses) sino en el carácter de la posguerra, que puede marcar el futuro de la zona y de la vida internacional por un periodo mucho más largo. Por eso se ha incluido entre los parámetros del escenario a considerar las dificultades de la pacificación y reconstrucción de Irak. Pero para poder hacerlo es necesario apuntar previamente algunas hipótesis sobre la manera en que puede concluir la guerra, algo que resulta arriesgado dados los múltiples y variados factores que, como hemos visto, pueden afectar su curso. Aun así, a continuación se apuntan algunas hipótesis sobre el final de la guerra, con la advertencia de que tan sólo deben entenderse como referencias para jalonar un espacio que incluye infinidad de posibilidades.

• *Victoria cómoda para EE UU.* Corresponde a una evolución de la guerra de acuerdo con el escenario gris. Esta salida se diferencia de la del rosa sobre todo en las consecuencias de que la invasión haya tenido lugar sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.

Como en el escenario rosa, los combates discurrirían sin mayores dificultades, con mortandad limitada y en menos de seis semanas el régimen de Sadam Husein sucumbe. Aunque al inicio de la guerra se produciría una subida del precio del petróleo, una vez que concluye y desaparecen las incertidumbres de la economía mundial, ésta se recupera y relanza el crecimiento. En Oriente Próximo no se desestabilizaría ningún país y tampoco se abriría o descontrolaría alguna otra crisis en otras partes del mundo.

Las diferencias con el escenario rosa empiezan cuando EE UU reclama al Consejo de Seguridad que apruebe una resolución sobre pacificación y reconstrucción que le permita desplegar fuerzas militares en el país, y pide a otros Estados que aporten recursos económicos y humanos para la reconstrucción y el mantenimiento del orden público. Cabe pensar que los aliados de EE UU en la invasión (que serán menos que en el caso de estar autoriza-

da por el Consejo) secunden esta demanda. Pero, ¿qué harán otros países? ¿Qué harán los árabes –algunos vecinos de Irak– que hayan considerado la invasión ilegal en términos de Derecho internacional? ¿Qué harán los países europeos que se hayan mantenido al margen de la guerra?

La primera cuestión crítica puede centrarse en el reconocimiento del nuevo gobierno de Irak. Éste podrá ser o un gobierno integrado por personalidades locales apoyado en las fuerzas de ocupación, o tomar la forma de una administración militar de los ocupantes. Definir su estatuto jurídico puede convertirse en una cuestión espinosa, tanto más cuando no es de esperar que EE UU, después de haber ganado la guerra con facilidad, esté muy dispuesto a que le compliquen la explotación política, militar y económica del éxito.

En cuanto a la aportación de recursos económicos y humanos para la reconstrucción, aunque con una economía relanzada resultará más fácil encontrarlos, los países que no acepten o se sientan sin influencia sobre el nuevo gobierno, cabe esperar que se abstengan. EE UU no podrá contar esta vez con pagar sólo un bajo porcentaje de los costes de la guerra y de la reconstrucción como ocurrió en 1991. ¿Intentará pagarlo con cargo al petróleo iraquí? En todo caso, Irak es un país con unas dimensiones y una población tales que mantenerlo bajo ocupación militar es una tarea que estará más cerca de las ocupaciones de Alemania o Japón tras la Segunda Guerra mundial que a las de Bosnia o Kosovo.

Una segunda cuestión crítica surgirá cuando el nuevo gobierno tenga que recurrir a la fuerza para imponer su autoridad o mantener la unidad del país, lo que significará enfrentarse con unos u otros iraquíes. Como ya se ha dicho, dada la diversidad étnica, tribal y religiosa de Irak, así como los precedentes históricos a este respecto, hay que contar con que las tareas de pacificación y reconstrucción encuentren dificultades, se prolonguen y requieran el uso de la fuerza, distando de ser un proceso democrático.

La tercera cuestión crítica se planteará si las fuerzas de ocupación deben hacer frente a una resistencia clandestina armada. Tras una guerra corta esto tardará menos en producirse que con una prolongada. En todo caso, bajo el nuevo gobierno, ¿cuántos iraquíes se sentirán liberados, cuántos abrumados por la derrota y el temor a la fuerza americana, y cuántos dispuestos a enfrentarse con el ocupante? EE UU y las nuevas autoridades considerarán terroristas a quienes lo hagan. Pero, ¿harán lo mismo los países árabes vecinos y los europeos? Como se ha apuntado en el escenario rosa, en un Irak de fronteras porosas y con unidades americanas desplegadas en todo el país, es fácil que grupos vinculados a Al Qaeda ataquen a las tropas de ocupación. Para muchos esto les concederá una legitimidad de la que hoy día carecen.

En lenguaje político, todo lo anterior se puede resumir en dos ideas: el gobierno que se instaure aparecerá para el mundo laico como un gobierno de ocu-

pación y para el religioso como un gobierno impuesto a los musulmanes por infieles; y, si para la financiación de la guerra se recurre al petróleo iraquí, ese gobierno será además tachado de ladrón y la guerra de operación de rapiña. La historia no aconseja menospreciar la fuerza política de estos planteamientos.

Consideremos ahora el fin de la guerra más allá de Irak. Si las tareas de pacificación no agotan la capacidad de las fuerzas que despliegue en Irak, EE UU estará en condiciones de presionar directamente a Irán, Siria, Arabia Saudí y otros vecinos para “redibujar el mapa de Oriente Próximo”. Pero los gobiernos de estos países se verán atrapados entre esta presión y otra de signo contrario procedente de su población. En algún caso, acomodar pacíficamente estas solicitudes contradictorias puede resultar imposible y dar lugar a represiones violentas o a cambios de régimen. EE UU puede verse empujado a intervenciones militares en países vecinos, bien sea para apuntalar a sus gobiernos o para apuntillarlos. Israel verá su posición muy fortalecida y, si no aprovecha esta circunstancia para ofrecer un acuerdo de paz justo y digno a los palestinos, contribuirá más al malestar de los pueblos árabes. El punto es que, ni siquiera en este escenario de victoria cómoda se puede contar a priori con que, una vez tomado Bagdad, la estabilización de Oriente Próximo sea automática. Lo probable es que sea lenta y conlleve nuevos riesgos de desestabilización.

En todo caso, como en el escenario rosa, una victoria cómoda actuará como multiplicador del poder de EE UU en Oriente Próximo y en otras partes del mundo. De hecho, si su decisión de invadir al margen del Consejo de Seguridad se acepta (aunque sea tácitamente), este escenario situará a EE UU por encima del Derecho internacional y abrirá la puerta a una situación caracterizada por lo que cabría llamar “unilateralismo imperial americano”.

La perspectiva de la UE será, sin embargo, muy distinta ya que tendrá que hacer frente a:

– Un aumento del riesgo de ataques terroristas en su territorio, como consecuencia de la radicalización de algunos de los musulmanes residentes en Europa y/o de la activación de grupos militantes ya existentes y que hasta ahora permanecen dormidos. Por motivos de distancia y de acceso, Europa puede resultar para estos grupos un campo de operaciones más accesible que EE UU.

– Un deterioro de la influencia de la Unión y de sus países miembros en Oriente Próximo y en la ribera sur del Mediterráneo, donde serán percibidos como incapaces de impedir el ataque de EE UU o como cómplices de ese ataque.

*Las diferencias
entre los Quince
respecto a la
guerra complican
el desarrollo de
la PESD*

– Una mayor dependencia de EE UU en materia de petróleo o, alternativamente, la UE tendrá que acometer un replanteamiento de sus fuentes tradicionales de abastecimiento de energía.

– Las diferencias de actitud entre países miembros respecto al apoyo militar, político y económico a EE UU durante la guerra y en la posguerra. Estas diferencias debilitarán la frágil política exterior y de seguridad común (PESC) y pueden comprometer el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Alternativamente, pueden forzar a la Unión a dar pasos que todavía no ha dado para convertirse en un sujeto político independiente en la vida internacional; pero deberá hacerlo en las circunstancias más difíciles: resolviendo, vía cooperación reforzada o de modo similar, la división que existe en su seno a ese respecto, y afrontando la oposición de EE UU, que se sentirá más poderoso que nunca.

Peor aún será la perspectiva de Rusia que:

– Se verá económicamente muy debilitada en el momento en que empiecen a producirse descensos del precio del petróleo por la entrada en el mercado del petróleo iraquí.

– Puede experimentar una crisis política interna si el resultado de la guerra presenta al presidente, Vladimir Putin, como alguien manipulado por EE UU e incapaz de resolver el problema checheno, que podría agudizarse como consecuencia de una mayor militancia de los grupos fundamentalistas islámicos.

– Internacionalmente, además de la pérdida de peso derivada de los factores anteriores, Rusia perderá también la influencia que conserva sobre Irak y otros países de Oriente Próximo.

Rusia, como la UE, tendría que reevaluar su trayectoria de cooperación con EE UU o aceptar una clara subordinación de Washington.

También China se verá debilitada tras una victoria cómoda de EE UU, no internamente, pero sí en su influencia internacional en Asia y como futuro competidor global de ese país. Su reacción probable será concentrarse en garantizar su estabilidad interna y acelerar su fortalecimiento económico y militar.

El conjunto del sistema internacional deberá acomodarse a la nueva situación, bien asumiendo de hecho que EE UU goza de un estatuto que lo coloca por encima del Consejo de Seguridad y del Derecho internacional, o bien rechazando esa posibilidad, en cuyo caso se abrirá un periodo de rivalidad entre EE UU y aquellos Estados que se muestren dispuestos a poner límites a su poder y a sostener la primacía del Derecho internacional.

● *Victoria costosa para EE UU.* Corresponde, a grandes rasgos, a la salida del escenario negro, es decir, de una guerra más prolongada y costosa también para los invasores, que acarrea en la posguerra una recesión económica. En este caso, partiendo de lo ya señalado en el anterior, cabe esperar:

– Mayores discrepancias entre los miembros del Consejo de Seguridad y entre el conjunto de países para aceptar la legitimidad del nuevo gobierno impuesto en Irak.

– Tendencias disgregadoras más fuertes en Irak, pues en el curso de la guerra se habrán formado feudos independentistas que intenten escapar al control de Bagdad y que deberán ser sometidos.

– La aparición de una resistencia armada puede ser más lenta, pues aunque una guerra cruenta haya sembrado sus semillas, necesitarán más tiempo para crecer, pero la reconstrucción será más larga y aparecerá.

– Una mayor actividad de Al Qaeda, ya que la crueldad de la guerra espoleará a sus militantes.

– Una reconstrucción más difícil y prolongada pues, con las economías en crisis, EE UU tendrá dificultades mayores para allegar los recursos que reclame y la destrucción habrá sido mayor.

– Una menor estabilidad de los gobiernos vecinos de Irak, como resultado de sentimientos inflamados por una guerra cruenta y de las dificultades económicas de la posguerra; la probabilidad de que EE UU tenga que acometer alguna nueva incursión militar en países vecinos será mayor.

Fuera de la zona, los efectos de la guerra sobre la UE, Rusia y China serán semejantes a los del escenario anterior con las siguientes matizaciones:

– Washington apreciará que la vía del unilateralismo imperial puede resultarle costosa.

– En la UE, la recesión económica, las discrepancias entre sus miembros según se desarrolle la guerra, el efecto en la opinión pública de crueldades bélicas, los debates sobre la legitimidad del nuevo gobierno que se establezca en Irak, las demandas americanas de ayuda para la reconstrucción y las dificultades de la pacificación agudizarán el contraste entre quienes se inclinan por la subordinación europea a EE UU y quienes no renuncien a que la UE asuma un papel internacional propio, aunque con ello contraríe la voluntad de Washington. Derivadas ulteriores de esto se dejarán notar sobre el proceso de ampliación, a través de la Convención sobre el futuro de la UE en la próxima Conferencia Intergubernamental y en el día a día.

– Algo semejante puede decirse para Rusia que, sin embargo, puede ver aliviados sus problemas económicos mientras el precio del petróleo se mantenga elevado.

– China valorará como beneficio propio todo coste que la guerra acarree a EE UU.

Todavía hoy no se sabe qué busca Washington con la invasión de Irak

– El Consejo de Seguridad saldrá también malparado de su marginación en la decisión de invadir, pero las dificultades de la reconstrucción harán más necesario su concurso que en el caso anterior.

También aquí el sistema internacional deberá acomodarse a la nueva situación, pero serán más aquellos Estados que se muestren dispuestos a poner límites al poder de EE UU y a sostener la primacía del Derecho internacional.

• *Victoria pírrica.* Corresponde a los escenarios que hemos llamado negrísimos, es decir, con una duración de la guerra superior a tres meses, un número significativo de bajas en el campo americano, entrada de la economía mundial en recesión y otras complicaciones como:

– La apertura o el descontrol de otras crisis en Asia o América Latina que recaben de EE UU todavía mayores esfuerzos militares y búsqueda de apoyos políticos.

– Un empantanamiento de la pacificación, como consecuencia de la existencia en Irak de una hostilidad y violencia extendidas contra los ocupantes, que impida a Washington sacar provecho de su presencia militar en Irak para “redibujar el mapa de Oriente Próximo”.

– Escasez de recursos para acometer la reconstrucción, porque la recesión haya reducido su disponibilidad y el clima internacional de la posguerra también habría reducido el número de donantes.

– Dificultades económicas que cuestionen el apoyo de la opinión pública americana a que el país mantenga un esfuerzo militar costoso y prolongado en el exterior.

– Un deterioro expreso o latente de las relaciones de EE UU con algunos aliados importantes que le cree problemas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el FMI u otros foros importantes.

En estas circunstancias, Washington descubriría que los beneficios de la guerra no compensaban el precio a pagar, es decir, que su victoria era pírrica. Entonces los vendedores del escenario rosa perderían peso y lo ganarían quienes en EE UU cuestionan una política exterior centrada en la fuerza. Sus argumentos son que, para que el proyecto americano de globalización progrese, es esencial que no se vea asociado con guerras y ocupaciones militares; que EE UU no puede llevar a cabo la remodelación de Oriente Próximo sin contar con aliados árabes y europeos; que la victoria en una guerra tradicional no prueba la superioridad militar ante una amenaza irregular o asimétrica como la que plantea Al Qaeda; y que considerar a la ONU irrelevante, no sólo perjudica a la organización, sino también a EE UU.⁴

A los países árabes, Irán, la UE, Rusia o China las cosas no les habrían ido mejor, pero el “unilateralismo imperial” se perdería en el horizonte, co-

4. Carlos Alonso Zaldívar, *op. cit.*

mo el *Llanero solitario*. El mundo seguiría pareciéndose algo al Far West, pero de poner orden se encargarían los Cinco, Seis o Siete Magníficos sentados en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

¿Qué busca Washington?

Pese a que todos los días se dicen y escriben multitud de cosas al respecto, confieso que todavía hoy no sé qué busca Washington invadiendo Irak. Se puede contestar que lo que pretende es que Sadam Husein cumpla las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero ninguna de esas resoluciones habla de “cambiar el régimen de Irak” y ésa es, sin embargo, la política oficial de EE UU, una política enunciada ya en tiempos de Bill Clinton y que la actual administración repite a diario. Por otra parte, tampoco está claro lo que para esta administración significa en la práctica “cambiar el régimen de Irak” y, no digamos ya, “redibujar el mapa de Oriente Próximo”, otra expresión a la que hace alusión con frecuencia. A falta de una definición autorizada sobre este crucial asunto, he tratado de agrupar las muchas cosas que a este respecto dice bajo tres rótulos –combatir el terrorismo, reorganizar Oriente Próximo y frenar la proliferación de armas de destrucción masiva– y hacer algunos comentarios mostrando mi escepticismo de que tales cosas puedan conseguirse con una invasión.

- *Combatir el terrorismo*. Sin duda, la administración Bush quiere proteger a sus ciudadanos. Se ha dicho repetidas veces que el 11-S introdujo en la sociedad americana una sensación de vulnerabilidad que antes no tenía. Así es y, desde luego, eso plantea a Bush un problema que debe afrontar, pero, ¿qué puede hacer? La vulnerabilidad es real y continuará mientras existan terroristas suicidas dispuestos a morir matando. Poco después del 11-S escribí que quienes hoy viven desesperados ven la historia reciente como un enfrentamiento entre los occidentales poderosos y ricos, dispuestos a matar pero no a morir, y los pobres impotentes a quienes sólo cabe morir matando. Cuando quienes están más dispuestos a matar que a morir se enfrentan con quienes están dispuestos a morir matando, las variables sobre las que se puede actuar en este conflicto son dos: la capacidad de matar y la disposición a morir. Capacidad de matar sobra en el lado occidental y la desagradable sorpresa del 11-S consistió en comprobar que tampoco falta en el campo de los terroristas suicidas. La última clave no está pues en la capacidad de matar. Está en la disposición a morir: o nosotros aumentamos la nuestra o logramos que ellos reduzcan la suya.

En mi opinión, la vía para aumentar nuestra seguridad consiste en reducir el número de otros dispuestos a morir matándonos. Abrir paso a esta vía no requiere resolver previamente todos los conflictos y dramas del mundo, pero sí exige recrear la esperanza de que las injusticias pueden llegar a repa-

rarse de forma pacífica. Sólo el desesperado muere matando, el que tiene esperanza prefiere vivir luchando. El gran reto de Occidente consiste en poner fin a situaciones hoy existentes en diversas partes del mundo que hacen surgir miles de desesperados dispuestos a morir matando.

Me temo que este planteamiento no es el de la administración Bush. A partir del 11-S, no sólo no se ha hecho nada para reducir las causas del terrorismo suicida, sino que el propio hecho de referirse a ellas ha pasado a estar mal visto. La opción adoptada frente al problema de la vulnerabilidad de las sociedades occidentales no ha sido disminuir el número de los que están dispuestos a morir matándonos, sino intentar mostrarles que si no hay más remedio nosotros también estamos dispuestos a morir para matarlos. En una cierta medida esto es lo que se ha hecho en Afganistán y ahora trata

*Una invasión
quebrará los
procesos
autóctonos de
modernización en
Oriente Próximo*

de repetirse a mucha mayor escala en Irak. Bien, es una opción, pero ¿qué cabe esperar de ella? Por contundente y eficaz que pueda resultar una invasión de Irak como muestra de la fuerza que posee EE UU y prueba de su resolución de emplearla aun a riesgo de dar la vida en el empeño, dudo que esa fuerza y esa resolución vayan a aterrorizar a los terroristas suicidas, ni a terminar con ellos. Más bien me temo que puede multiplicar su número y galvanizar su disposición a morir matando.

Es cierto que no todo se reduce a los terroristas de Al Qaeda. Una muestra de fuerza demoledora contra Irak también tendrá un efecto importante sobre los pueblos árabes, que en su inmensa mayoría no practican ni respaldan el terrorismo pero manifiestan sentimientos de hostilidad hacia EE UU. Éste fue el segundo hecho importante que la sociedad americana descubrió el 11-S. Que no sólo no era querida y admirada por todos, como tradicionalmente le han dicho sus dirigentes, sino que el mundo árabe y musulmán albergan fuertes y extensos sentimientos hostiles hacia "América". Desde entonces, los americanos se preguntan: *Why do these people hate America?* Por toda respuesta la administración Bush ofrece a sus ciudadanos contestaciones insustanciales: porque nos tienen envidia, porque odian la libertad, y cosas así. Por supuesto, la respuesta es más compleja y en muchos aspectos poco agradable para los gobernantes americanos (de hoy y de ayer). Quizá por eso esperan que la pregunta se desvanezca y confían en que una exhibición de fuerza y de resolución americana en Irak tenga un efecto inhibitor sobre los sentimientos de esa hostilidad hacia América que existe en el mundo musulmán. De nuevo, permítanme que lo dude.

Los asesores de Bush parecen haber optado por el consejo que da Maquiavelo en el capítulo XVII de *El Príncipe*, cuando se pregunta si vale más ser amado que temido o todo lo contrario. La respuesta del florentino es co-

nocida: “Es más seguro ser temido que amado”, así como la argumentación en que la funda, “puesto que los hombres aman según su propia voluntad, y temen según la del príncipe, un príncipe sabio debe fundamentarse en lo que es suyo, no en lo ajeno...”. Pero deberían leer hasta el final porque la frase anterior no concluye ahí y sigue, “...y [el príncipe] debe sólo arreglárselas para evitar que le odien”. Pues bien, lo que es más de temer a medio plazo es que una invasión de Irak y la posterior ocupación del país puedan transformar los sentimientos hostiles en auténticas manifestaciones de odio capaces de expresarse pasando por encima del temor. Pero, claro está, esto no pasa de ser más que una apreciación discutible. Lo malo es que si resulta acertada, habrá más “onces de septiembre”.

● *Reorganizar Oriente Próximo*. No le faltan a Washington motivos para estar preocupado con la situación general de la zona. En términos políticos, el Oriente Próximo que hoy conocemos es producto de la Primera Guerra mundial, una guerra, recordemos, que se hizo “para acabar con todas las guerras”, pero que, además de verse seguida por la Segunda Guerra mundial, sembró en Oriente Próximo las semillas de los conflictos que todavía hoy lo tienen sumido en un atraso y en una crisis crónica. Durante la primera mitad del siglo XX fueron los británicos quienes mantuvieron el dominio sobre la zona. En 1953, cuando en Irán un gobierno elegido decidió hacerse con el control del petróleo, un golpe militar respaldado por EE UU instaló al sah y desde entonces éste fue el instrumento del control occidental en la región. Pero en 1979 la revolución de Jomeini acabó con el cruel gobierno de Reza Phalevi, dando rienda suelta al resentimiento contra EE UU que lo había aupado y sostenido, lo que abrió de nuevo serias incertidumbres sobre el petróleo. Washington recurrió entonces como opción de recambio a Sadam Husein, alentándole y armándole en su enfrentamiento con Irán. La guerra Irán-Irak fue prolongada, sus bajas se contaron por cientos de miles y todo para terminar en tablas.

Un resultado así nunca es estable y, en efecto, en 1991 Sadam invadió Kuwait, yendo más allá de lo que su condición de protegido occidental le permitía. Entonces todo el mundo se volvió contra él y tras la guerra, EE UU adoptó la política de “doble contención Irán e Irak”, se apoyó en Arabia Saudí donde desplegó tropas y promovió la conferencia de Madrid (noviembre de 1991) buscando una vía de solución pacífica al conflicto entre palestinos e israelíes. Este juego chapucero se mantuvo diez años plagado de sobresaltos (bombardeos de Irak, segunda Intifada palestina, enfrentamientos entre conservadores y reformistas en Irán, desarrollo del islamismo más intransigente en Arabia Saudí, aparición del terrorismo suicida, penuria económica y social de la mayor parte de los habitantes de la zona...), y el 11-S terminó saltando por los aires. Tras esto, nada más fácil que decir que Oriente Próximo debe reorganizarse para acabar con tanta calamidad y poner fin a su inestabilidad, asegurando de nuevo el flujo de petróleo a precios

razonables. No seré yo quien niegue eso. Pero discuto que lanzarse a la invasión y a la ocupación de Irak sea la manera de hacerlo.

Precisamente por su inestabilidad e injusticia, la situación de la región está llamada a cambiar en un lapso de tiempo no prolongado. Israelíes y palestinos no pueden contemplar como horizonte vital otros cincuenta años al ritmo de una guerra cada diez y matanzas indiscriminadas cada pocos días. El régimen saudí no podrá continuar mucho más, tal como hasta ahora, aunque sólo sea porque su renta por habitante no hace más que descender. Egipto no puede permanecer eternamente en estado de excepción (desde el asesinato del presidente Anuar el Sadat). Los conservadores iraníes no podrán seguir haciendo vivir en régimen de convento a una juventud que es la mayoría del país, bien formada, tanto mujeres como hombres, y que tiene un sentido de su identidad nacional tan fuerte que no teme el contraste con otras culturas, etcétera.

La cuestión es, si ahora, cuando éstos y otros procesos de cambio maduran, una invasión, una conquista y una ocupación occidental ayudarán a que se desarrollen en sentido positivo o conseguirá precisamente todo lo contrario. Si se mira la historia del último siglo de Oriente Próximo se ve que cada pretendida solución impuesta, en lugar de solución ha resultado un problema, y que las sucesivas soluciones impuestas han durado cada vez menos tiempo. Mi convicción es que una invasión quebrará los procesos autóctonos de modernización de la zona, haciendo que lo que hoy nos parece caos se recuerde mañana como orden.

● *Acabar con las armas de destrucción masiva.* He aquí otro objetivo encomiable, cuya discusión, además, resulta mucho más fácil. Lo es porque basta recordar que fueron los inspectores, y no los bombardeos, los que entre 1991 y 1998 encontraron y destruyeron las armas de destrucción masiva que tenía Irak. Los bombardeos de la guerra de 1991 apenas destruyeron alguna de esas armas. Si en 1998, en vez de retirar a los inspectores y volver a bombardear, éstos hubieran seguido allí, hoy sabríamos qué ha pasado con los precursores químicos y bacteriológicos que ahora están buscando. Así pues, si de lo que de verdad se trata es de impedir a Sadam que fabrique y disponga de armas de destrucción masiva, no hay que invadir Irak, ni ocuparlo, es suficiente con mantener sobre el terreno a los inspectores que ya se encuentran allí, se llame esta política “contención”, “desarme”, “cuarentena” o como se quiera.

Dicho lo dicho, reitero que no alcanzo a entender lo que EE UU busca. Claro que, doctores tiene Washington. Pero yo no me pondría en sus manos.

Reanudar el diálogo transatlántico

El Derecho, la fuerza y la justicia

Dominique de Villepin

Vivimos un momento decisivo de nuestra historia, un momento grave en el que Reino Unido está directamente comprometido en las operaciones militares en Irak. Espero, lógicamente, que ese conflicto pueda acabar cuantos antes y cause el menor número de víctimas posible.

Así, en estas difíciles circunstancias, el respeto, la amistad y el diálogo marcan mi presencia hoy aquí, consciente como soy de que su país está en guerra y de que sus soldados están arriesgando su vida. Tengo, también, la certeza de que, en este mundo incierto, la unidad es más necesaria que nunca. Por último, tengo la esperanza de presentarles una visión francesa que anhela construir y reanudar los hilos del diálogo.

Como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y Reino Unido tienen responsabilidades que deben ejercer para alcanzar el mismo objetivo: la estabilidad internacional, la seguridad y la paz. Para ello, deben definir juntos el equilibrio necesario

para toda acción internacional: el derecho, la fuerza y la justicia.

El fin del enfrentamiento entre los dos bloques cambió el mundo. Es cierto que el Derecho pasó a ocupar el centro de las preocupaciones internacionales, pero su relación con la fuerza también fue profundamente modificada. Durante cerca de cincuenta años, la disuasión nuclear logró mantener el orden. Tanto Occidente como el mundo comunista sabían que el recurso a la fuerza supondría daños incalculables para ambos bloques. La guerra habría significado, por lo tanto, el fracaso de la disuasión y el imposible apocalipsis.

Pero, con el fin de la guerra fría la fuerza volvió a ser una opción. De nuevo se pudo pensar en ella como en algo viable, ya que los daños sufridos no habrían sido superiores a los beneficios que una potencia podía esperar. Si, aún así, fue poco utilizada, fue por dos razones: porque la afirmación de los valores occidentales topó con poca oposición y porque Estados Unidos

Dominique de Villepin es ministro de Asuntos Exteriores de Francia. Este artículo está basado en sus discursos de Londres (IISS, 27 marzo 2003) y de El Cairo (Consejo Egipcio de Asuntos Exteriores, 12 abril 2003).

supo utilizar su fuerza con moderación. Ahora bien, desde siempre, es sabido que sólo la moderación hace tolerable la potencia. Ya lo dijo Tucídides: “Merecemos ser elogiados por haber sido más justos que lo que supone nuestra potencia”.

Pero, como ningún orden internacional puede basarse en la mera buena voluntad de las potencias, se definieron una serie de normas con el fin de contener el uso de la fuerza dentro de los límites de una responsabilidad colectiva.

Este nuevo orden cosechó varios éxitos. Acabó con las agresiones territoriales: en 1991, el respeto del Derecho y el uso de la fuerza permitieron expulsar a Sadam Husein de Kuwait. Si, en estos momentos, se produjera una invasión similar, no hay duda de que la comunidad internacional reaccionaría de forma inmediata.

Asimismo, este nuevo orden permitió socorrer a las poblaciones víctimas de guerras civiles, regímenes autoritarios o catástrofes naturales. Tras la guerra del Golfo, la operación Provide Comfort detuvo el flujo de refugiados kurdos hacia Turquía y favoreció su regreso al norte de Irak, además de abrir la vía al derecho de injerencia humanitaria y a las grandes operaciones de la ONU en Somalia, Haití, Ruanda, Bosnia, Timor Oriental y Sierra Leona.

Por último, ese nuevo orden contribuyó a definir un conjunto de normas para poner la fuerza a disposición de un Derecho basado en el humanismo. El respeto del ser humano, la defensa de las libertades, la lucha contra la pobreza o las epidemias adquirieron fuerza de ley.

Pero este equilibrio entre Derecho y fuerza no ha aportado una solución a todos los problemas de seguri-

dad. Para empezar, su respuesta al problema del desarme de Irak ha sido una política de sanciones que ha perjudicado, en primer lugar, a la población iraquí. Además, no ha abierto perspectivas de solución de las crisis regionales que amenazan la estabilidad del mundo: Oriente Próximo, a la cabeza de todas ellas, que sigue prisionero de una lógica de violencia y represalias, pero también las diferentes crisis de Chipre y del Sáhara Occidental, o la crisis de Cachemira.

Además, el respaldo de la comunidad internacional a ese orden internacional se ha ido erosionando. Para alcanzar los resultados obtenidos ha sido necesario movilizar considerables recursos de la ONU: en Sierra Leona, país de cuatro millones de habitantes y 71.000 kilómetros cuadrados, hacen falta 16.000 soldados de las Naciones Unidas para mantener un orden todavía precario. Por otro lado, los límites del concepto de injerencia humanitaria han ido perfilándose progresivamente: si bien ofrece la posibilidad de intervenir en contra de la voluntad de los Estados cuando la inminencia de un desastre humanitario lo exige, suscita inquietud en las potencias emergentes.

El ejemplo de Kosovo refleja la complejidad de estos problemas. Fue la primera vez que el concepto de injerencia humanitaria suscitó interrogantes. Algunas potencias del Sur temían que permitiese a las democracias occidentales inmiscuirse indebidamente en su soberanía. Y, en esas mismas democracias, Kosovo provocó numerosas críticas que deploraban el recurso prematuro a la fuerza o la injerencia de los dirigentes en el desarrollo de las operaciones militares. En definitiva, la operación de Kosovo fue una empresa legítima y un éxito político a pesar de haber podido ser fuente de

divisiones: hay quien vio en ella el primer ejemplo de un Derecho consuetudinario de intervención humanitaria sin mandato de la ONU. Por el contrario, lo que nosotros vimos fue una excepción, justificada por un amplio respaldo y por la amenaza de un desastre humanitario inminente.

El 11 de septiembre de 2001 supuso el fin del periodo de construcción de un nuevo orden mundial. En primer lugar, el mundo entró en la era del terrorismo de masas. Ahora ya sabemos que las organizaciones terroristas no retrocederán ante ningún medio para propagar su mensaje de odio y reveló la vulnerabilidad de EE UU, avivó un sentimiento de ira e injusticia y llevó a ese país a modificar su visión del mundo. Herido, EE UU reagrupó una vez más sus prioridades en torno a sus propios intereses de seguridad, tanto de su territorio como de su población.

En estos tiempos de incertidumbre, se impone una relación renovada de confianza y proximidad con EE UU. Francia está dispuesta a entablarla. Comprende el trauma infligido a ese país. Después del 11-S, transmitió toda su solidaridad a los americanos y comparte su total determinación a combatir el terrorismo en todas partes y sin descanso: prueba de ello son nuestro compromiso militar en Afganistán y nuestra cooperación, especialmente en materia de servicios de inteligencia. Por último, Francia desea seguir trabajando con ese país para responder a los grandes desafíos de proliferación que se yerguen ante nosotros, especialmente en Corea del Norte.

En los últimos meses, hay quien se ha preguntado por la motivación de Francia en la solución de la crisis iraquí. Para mí es muy importante aclarar que no adoptamos nuestra postura para oponernos a ningún país, sino en

nombre de nuestra idea de la responsabilidad colectiva. (...)

De lo que se trata es de saber sobre qué reglas queremos vivir juntos: sólo el consenso y el respeto del Derecho dan a la fuerza la legitimidad necesaria. ¿No corremos el riesgo de que la fuerza se convierta en un factor desestabilizador si rebasamos estos límites?

También se trata de saber cómo gestionar las numerosas crisis. El caso de Irak no es el único en su especie: en Corea del Norte y en otros países existen nuevas amenazas de proliferación. Nuestro deber consiste en dotarnos de medios que nos permitan responder a ellas. Ya habíamos empezado a definir juntos un método de desarme que estaba resultando fructífero.

Finalmente, hay algo que nos inquieta: ¿cómo no ver los riesgos de la creciente incompreensión entre los pueblos que podría degenerar en un enfrentamiento de las culturas? ¿Acaso no es éste el gran reto de nuestra era? ¿Debemos resignarnos? (...)

Dentro de este marco, partimos de una doble observación, esencial en la resolución 1441: que la eficacia de la comunidad internacional nunca es mayor que cuando está unida y que la comunidad internacional sólo es plenamente legítima si asume todas sus responsabilidades.

El principio de responsabilidad implicaba, antes que nada, que el Consejo buscara de manera permanente la forma de mejorar el instrumento de las inspecciones con el fin de sacar el máximo partido de la resolución 1441. Propusimos reforzar los medios de los inspectores, rigurosas fechas tope para cada ámbito de inspección, adoptar lo antes posible un programa de trabajo centrado en labores prioritarias y fijar una fecha para la entrega de un informe de balance.

Asimismo, este principio suponía que los Estados miembros del Consejo de Seguridad decidiesen juntos qué acciones emprender, y que controlasen el proceso en todo momento. Por esta razón un ultimátum que autorizase el recurso automático de la fuerza no podía contar con la aprobación del Consejo: desbordaba el marco definido por la resolución 1441. (...) No hay que buscar más lejos las razones de bloqueo constatadas en el Consejo de Seguridad en los últimos esfuerzos de negociación. Dentro de este contexto, es evidente que Francia siempre ha tratado de encontrar un acuerdo. Mientras duró el proceso, en ningún momento perdió su libertad de elección, especialmente la de recurrir a la fuerza en caso de que las inspecciones resultasen un fracaso.

Si la situación en el seno del Consejo de Seguridad no se ha modificado, ni un solo voto ha cambiado, es porque una mayoría de Estados estaba convencida de que no habíamos estudiado hasta el final las soluciones pacíficas. Y es que, desde principios de año, ha dado la impresión de que el calendario militar hacía sombra a la agenda diplomática. Muy pronto, se pudo sentir que se cuestionaba el propio principio de las inspecciones. Y, por último, la idea de un deslizamiento progresivo del objetivo de desarme pacífico de Irak hacia un cambio de régimen, incluso una remodelación de Oriente Próximo, no hizo más que intensificar la incomprensión.

Con la crisis iraquí, se enfrentan dos visiones del mundo. Hay una relación diferente entre el Derecho y la fuerza, entre la legitimidad internacional y la defensa de los intereses de seguridad nacionales.

De una de esas tesis se deduce que la democracia se podría imponer

desde el exterior. La confianza en el Derecho sería entonces un engaño. Más que medios para garantizar la seguridad internacional, los instrumentos internacionales serían obstáculos. Y hay incluso quien llega a afirmar que EE UU ejercería solo sus responsabilidades afirmando su potencia mientras que la postura de Europa se explicaría por su debilidad. Por último, frente a la magnitud de las amenazas, algunos gobiernos se autorizarían a sí mismos a atacar los primeros. Se abusaría entonces ampliamente, sin límite ni control, de la legítima defensa. (...)

La realidad del mundo es la conjunción de nuevas amenazas: terrorismo; proliferación de armas de destrucción masiva; carácter volátil de las crisis regionales; importancia de las ideologías extremistas y del fundamentalismo que siembran su mensaje por todo el mundo; riesgo de que el crimen organizado pase a ser un instrumento suplementario de financiación y realización de esas amenazas. Utilizar la fuerza con estas amenazas no solventará los problemas de fondo y podría generar nuevas fracturas.

Junto a británicos y americanos, compartimos la misma fe en la democracia. Con la Gran Carta, la Declaración de 1789 y la Constitución americana, nuestros países son pioneros de la revolución democrática. Estamos convencidos de que la democracia requiere determinación, convicción y un largo aprendizaje. No rechazamos el uso de la fuerza, pero queremos prevenir contra los riesgos de su uso preventivo, erigido en doctrina: ¿qué ejemplo estaríamos dando a los demás Estados? ¿Qué legitimidad tendría nuestra acción? ¿Y qué límite ponemos al ejercicio del poder? De suscribir esta doctrina, correríamos el riesgo de introducir un principio de inestabili-



HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM PHOTOS

**Mujeres iraquíes cruzan las calles de Bagdad
(Irak, 1950)**

dad e incertidumbre permanentes, de no controlar las situaciones y de lanzarnos a una huida hacia adelante. No abramos esa caja de Pandora.

¿Qué hacer entonces? Nuestra visión se basa en varias exigencias.

Unidad: frente a la complejidad del mundo, constituye una necesidad absoluta. A menos que reforcemos nuestra cooperación en materia policial, judicial y de los servicios de inteligencia, no lograremos erradicar el terrorismo. A menos que definamos juntos un método eficaz de hacerlo, no podremos aportar una respuesta a la proliferación. Debemos seguir con lo que empezamos a hacer en Irak. Nunca lograremos acabar con las crisis regionales si no emprendemos un diálogo constructivo con todas las partes en cuestión.

Responsabilidad: todos los Estados son responsables del refuerzo

de la seguridad y de la estabilidad en el mundo. La fuerza no es el privilegio de unos y el Derecho, la coartada de otros. El Derecho nos compromete a todos.

Legitimidad: es la clave para que la acción internacional sea eficaz. Si queremos elaborar respuestas a la altura de los envites del mundo contemporáneo y tomar las medidas necesarias, incluido el recurso a la fuerza, debemos hacerlo en nombre de una decisión colectiva. Fortalecidos por estas exigencias, debemos encontrar de nuevo la vía de la unidad europea y reafirmar la solidaridad transatlántica. Debemos reconstruir el orden mundial mellado por la crisis iraquí.

Todos los europeos deben centrarse en este objetivo: tanto los Quince como los nuevos miembros de la Unión Europea. No obstante, esto supone un desafío particular para

Francia y Reino Unido cuyas relaciones con EE UU son distintas por razones históricas.

No es que haya por un lado, la opción de la fuerza y, por otro, la opción de Derecho. La fuerza debe servir al Derecho. Éste debe limitarla para echar por tierra la propuesta de Pascal: "Al no poder conseguir que sea forzoso obedecer a la justicia, se ha hecho que sea justo obedecer a la fuerza". La primacía del Derecho no es una prueba de debilidad ni un factor de impotencia. Es una exigencia moral y política, la condición para que haya justicia y para que las cosas sean eficaces. En efecto, sólo la justicia garantiza que la seguridad sea duradera.

Por el contrario, si se sigue pensando que el sistema internacional es injusto, si la fuerza parece triunfar sistemáticamente sobre el Derecho y si no se tiene en cuenta la opinión de los pueblos, entonces, los juegos de poder continuarán inútilmente y la manipulación de la hostilidad ideológica hacia las democracias occidentales se desarrollará.

En primer lugar, hay que completar el desarme de Irak. Son los inspectores quienes deben conseguir este objetivo sobre el que la comunidad internacional se mostró unánime. Las Naciones Unidas deben conducir este proceso. Y sobre todo, deberán desempeñar el papel primordial en la reconstrucción y administración de Irak. De ello depende la legitimidad de nuestra acción. En una región del mundo dominada por el sentimiento de inseguridad y atravesada por profundas fracturas, debemos estar de acuerdo para forjar la paz juntos.

La lucha contra el terrorismo debe ser nuestra prioridad. Debemos seguir cooperando y reforzar nuestros intercambios de información así como definir nuevos instrumentos de lu-

cha contra la financiación de las redes terroristas.

Nuestra cooperación con EE UU y Reino Unido en materia de lucha contra la proliferación es regular y está bien servida. Debe complementarse con los trabajos que vamos a desarrollar al respecto en las Naciones Unidas, en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno propuesta por Francia. Asimismo, sugerimos que los países europeos se concierten para establecer un análisis común de los riesgos de proliferación con el fin de evaluar los medios con los que se podría hacerles frente. Hemos empezado a definir varios instrumentos de desarme, basados en el equilibrio entre el Derecho y la fuerza. La creación de un cuerpo de inspectores de las Naciones Unidas daría forma concreta a nuestras aspiraciones.

Por último, todos estos retos implican que aunemos más que nunca nuestros esfuerzos para encontrar una solución política a la crisis de Oriente Próximo. Al tratarse de una crisis fundamental y alimentarse de un profundo sentimiento de injusticia, sólo podremos construir una paz duradera si la basamos en la justicia. Una justicia que debe responder a las expectativas del pueblo palestino y garantizar la seguridad de Israel. Una justicia que sólo conferirá su fuerza al Derecho y a la paz.

Ninguno de estos objetivos podrá alcanzarse sin el impulso de las Naciones Unidas, pero pueden ponerse en marcha dentro del marco de grandes polos regionales.

En efecto, para ser estable, este nuevo mundo debe basarse en varios polos, organizados para hacer frente a las amenazas del momento. Esos polos no deben ser rivales sino complementarse. (...)

La voluntad de los Estados europeos de construir una política exterior y de seguridad común debe responder a esta expectativa. Traduce la voluntad de crear una auténtica identidad europea, a la que aspiran todos los pueblos del continente. Queremos avanzar con decisión en esta vía contando con el respaldo y la participación de Reino Unido. En el ámbito particular de la defensa, donde hemos superado juntos etapas importantes, después de Macedonia, nuestros proyectos no deben estancarse: relevo de la OTAN en Bosnia, creación de una agencia europea de armamento. Una Europa fuerte beneficiará a todos. Reforzará la seguridad del mundo.

Francia y Reino Unido deben superar las dificultades actuales y mantenerse unidas. (...) No olvido que en las horas más duras de nuestra historia, Reino Unido acogió al hombre que simbolizaba el honor y el espíritu de resistencia de nuestro país, cuando Winston Churchill y el pueblo británico encarnaban la esperanza de los pueblos libres.

■ Discurso de El Cairo

Los pueblos de Oriente Próximo aspiran a la libertad, la seguridad y la justicia. Y hoy el mundo, unificándose más, aporta una nueva oportunidad para el intercambio. No cedamos a la ideología de la decadencia sin salida y sin ningún recurso: nosotros, europeos, lo hemos experimentado frecuentemente pagando por ello un alto precio. Después de tantas pruebas en nuestro territorio, sabemos que la vía de la nostalgia y de la venganza son un círculo vicioso. Idolatrar una edad de oro mítica es rechazar el futuro. Rom-

per el aislamiento es, al contrario, aprovechar todas las oportunidades de tomar en propia mano su destino.

La democracia está abierta a todos, cualquiera que sea su grado de desarrollo, y más allá del mundo occidental: pienso en India, en Japón. Cada uno debe avanzar a su ritmo, en el respeto de sus tradiciones y de sus diferencias. Al contrario, la democracia debe reforzar el respeto de las diversidades.

En cualquier lugar en el que las identidades choquen entre sí y se encuentren, éstas pueden revelar su lado negativo, de enfrentamiento, que se dirige en contra del otro. Pero en todas partes aspiran también a abrirse, a conocer el viento del cambio, a engrandecerse con un horizonte de esperanza y libertad.

Hay un camino exigente que recorrer entre tradición y modernidad, entre pasado y futuro, entre cultura y técnica. Un trabajo permanente de reconciliación y tolerancia, de educación y convivencia. Esto es cierto a escala individual, pero también lo es para los pueblos. Y quiero creer que a través de la libertad y del intercambio se abrirán las puertas de una identidad recuperada.

¿No tiene el mundo árabe y musulmán, en sus tradiciones, antiguas prácticas de consulta? Hoy, queremos alentar a los países que eligieron el camino de la democracia y deseamos que este movimiento se extienda. Hoy, pretendemos renovar el pacto secular entre Francia y la libertad del mundo que describía el general de Gaulle. Únicamente los valores del hombre y de la democracia pueden reunir a todos los pueblos y crear la unión frente a las fuerzas de división.

A través de su historia, el mundo árabe y Oriente Próximo han dado vi-

da a tantos hombres innovadores y reformadores, a tantos hombres religiosos y dirigentes esclarecidos, desde el emir Fakhr el Din de Líbano hasta el rey Mohamed V de Marruecos. Aún hoy, su legado ofrece los fundamentos y la inspiración de una nueva *Nahda*.

Y, en este nuevo mundo, Oriente Próximo dispone de formidables ventajas: una juventud entusiasta, ávida de conocimiento, portadora de energía y de esperanza. El tesoro de una antigua sabiduría, viva aún, fuente de fe durante las pruebas. Todas estas fuerzas de apertura formarán parte de la historia.

Quiero comunicarles un mensaje de confianza: la confianza de Francia en la sabiduría y en el espíritu de responsabilidad de los pueblos árabes y musulmanes. No, no existe ninguna incompatibilidad entre modernidad y mundo árabe, entre progreso e islam. Cuando más de mil millones de musulmanes viven serenamente su fe, ¿cómo imaginar que el islam pueda ser, por sí mismo, fuente de intolerancia?

Frente al terrorismo, no debemos aceptar ninguna debilidad. Desde hace siglos, Francia es portadora de principios que son burlados por todas las formas de fanatismo.

Poblaciones enteras se sienten abandonadas, excluidas del ritmo del mundo. Restablezcamos de nuevo los lazos con todos los pueblos y las culturas. Ante la incompreensión y el fanatismo, quiero ofrecer una mano extendida a todos aquéllos que tienen confianza en el hombre.

Para avanzar, es necesario primero responder a las aspiraciones de libertad de los pueblos, deseosos de tomar en propia mano su destino en todo el mundo. Hoy, la comunidad internacional está unida para apoyar estos avances: no están, por un lado, quienes

desean actuar y los demás, sino una duda sobre la mejor manera de hacerlo. ¿Se puede dictar el camino de la libertad, impuesto del exterior? Al contrario, estamos convencidos de que esta libertad debe alimentarse con la cultura de estos pueblos, con su historia, con su tradición, con su ambición.

Para avanzar rápido hay que encontrar la vía de la paz, de la estabilidad en la región. El conflicto entre israelíes y árabes alimenta todas las tensiones en Oriente Próximo y más allá. En todos lados agita a nuestras sociedades. Ningún país puede permanecer ajeno a esta crisis, alimentada de un rechazo mutuo de dos pueblos durante cuarenta años y alimentada por el fracaso de los procesos de paz. El callejón sin salida refuerza el sentimiento de injusticia y de cólera, la frustración y la desesperación. Aumenta también todo el sufrimiento y hasta sirve como coartada al terrorismo internacional.

Desde el comienzo de la Intifada en septiembre de 2000, el abismo ha aumentado. En los territorios palestinos reocupados la represión es brutal, la pobreza es trágica. El terrorismo ciego desestabilizó el campo de la paz en Israel.

Jamás ha existido un consenso tan fuerte con las bases de un arreglo: al reafirmar las resoluciones 242 y 338, la resolución 1397 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas establece el principio de dos Estados que viven uno al lado del otro en toda seguridad. En Beirut, en marzo de 2002, el mundo árabe, inspirado por el príncipe Abadía de Arabia Saudí se comprometió solemnemente a normalizar sus relaciones con Israel en cuanto cesara la ocupación, siguiendo así la vía abierta por Egipto con los acuerdos de Camp David en 1978.

Israel, como todos los Estados legítimos y soberanos, tiene derecho a la seguridad y al reconocimiento por parte de los países limítrofes. Sabe que Francia jamás aceptará que su existencia, reconocida por la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas después de la barbarie nazi, se ponga en duda o se vea amenazada. Los palestinos también tienen derecho a un Estado soberano, viable y democrático. Francia fue hace veinte años una de las primeras naciones en reclamarlo. Víctimas de una historia que su memoria colectiva recuerda como la *nakba*, la catástrofe, los palestinos se volvieron un pueblo sin tierra.

Rechacemos toda ilusión engañosa: por una parte, la de la victoria por la Intifada y el terrorismo, por la otra, la de la victoria por la fuerza militar. ¿Cuál es el futuro de los palestinos? ¿Cómo creer que después de haber soportado tanto pudieran renunciar? Los palestinos se quedarán en esta tierra que es la suya. ¿Y cuál es el futuro para los israelíes? Sin la paz, el Estado de Israel obtendrá algún día la seguridad legítima a la que aspira?

Europa, las Naciones Unidas, Estados Unidos y Rusia se reunieron en el seno del Cuarteto, y la hoja de avance determina las grandes fases del proceso. Etapa tras etapa, hagamos juntos las elecciones que se imponen.

Primera etapa: preparar las bases de un acuerdo. Desde ahora, la hoja de avance del Cuarteto debe publicarse y transmitirse a las partes. Hoy, se han reunido ya las condiciones, con la designación de Abu Mazen como primer ministro de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y la reciente implementación del gobierno israelí. Todos tendrán que ponerla en marcha sin más demora, con el

objetivo de la formación de un Estado palestino en 2005.

Segunda etapa: interrumpir la espiral de violencia. Israelíes y palestinos deben reafirmar públicamente su elección por la negociación y la paz empezando por declarar juntos una tregua. Este gesto de calma hará renacer la esperanza de todos aquéllos que viven día tras día con miedo. Junto a otros colegas, Francia estaría dispuesta a participar mediante una presencia en la región.

¿Por qué no podrían los dos pueblos expresarse directamente mandando a sus gobernantes hacer la paz, en la perspectiva de la coexistencia de dos Estados? ¿Por qué no dar la palabra a los electores que podrían, mediante un referéndum, reafirmar esta elección por la paz y restaurar la esperanza en las conciencias colectivas?

Tercera etapa: establecer las condiciones de la paz. Los servicios públicos palestinos deben estar en posibilidades de asumir sus responsabilidades y, para ello, gozar, de ser necesario, del apoyo de la comunidad internacional. Para explorar las vías de un apoyo técnico eficaz, Francia desea que se reflexione sin que a priori se requiera una presencia internacional, la cual se realizaría de acuerdo con las partes sin impedir que cumplan con sus responsabilidades soberanas.

Cuarta etapa: abrir los caminos de la paz. Francia propone celebrar, al final de la primera fase de la hoja de avance del Cuarteto, una conferencia internacional que deberá establecer las perspectivas para ayudar a que se concluya, con el apoyo de la comunidad internacional, una paz digna para quienes lucharon y perdieron.

Quinta etapa: la proclamación del Estado palestino. Corresponde al final de la segunda fase. Deseamos que pa-

ra esta fecha, el Estado palestino, en sus fronteras provisionales, se vuelva una realidad y estamos dispuestos a sacar todas las conclusiones diplomáticas si la aplicación del plan del Cuarteto se viera retrasada.

Seamos lúcidos. La búsqueda de una solución sólo puede ser el resultado de la movilización de todos. Todos podemos verlo en el lado israelí: la seguridad sólo vendrá de la paz, y la paz llamará a la aceptación de concesiones difíciles. Pero es necesario aceptar al otro, a pesar de los dramas. Escuchemos a Amos Oz: “Lo que hemos hecho es triste y amargo, como es amargo lo que nos han hecho nuestros enemigos”.

Por el lado palestino, renunciar a la violencia, que no ofrece ninguna salida, es más necesario que nunca. El pueblo palestino debe expresarse a través de la ANP.

Por último, todos los países deben aceptar a Israel como un Estado de esta región, reconocer plenamente a este país vecino dándole las garantías de seguridad y desarrollando con él, en paz, relaciones normales.

La paz deberá ser global e implicar también a Siria y Líbano. ¿La actual presencia israelí en el Golán tiene alguna justificación de seguridad? El asunto del agua y del lago Tiberiades debe ser objeto de un acuerdo equitativo que se pliegue a las prácticas reconocidas por el Derecho internacional en este ámbito. En cuanto a Líbano, este país encontrará, en el contexto de una paz global, su plena independencia y su entera soberanía.

Sin olvidar los sufrimientos ni los muertos, pongamos fin a la violencia que cobra vidas humanas y alimenta el deseo de venganza. Dejemos a los niños israelíes y a los palestinos regresar a la escuela sin temer que sean atacados en el camino. Dejemos a los padres

ir a trabajar sin miedo. Dejemos renacer la economía, a los hombres y a las mujeres viajar y circular libremente, a las relaciones humanas y culturales reanudarse entre países vecinos, que comparten tanto sufrimiento. Alejemos la angustia y el miedo, que confrontan a los dos pueblos desde hace meses.

Reconstruir, restablecer la confianza: ése es el desafío de Oriente Próximo. ¿No expresaban los enfrentamientos internos de la región durante el siglo pasado en primer lugar una aprensión general respecto a las intenciones de los países vecinos? ¿No es la falta de confianza lo que ayer estancó la paz en el Sahara Occidental, la paz entre Irak e Irán, y que ahora bloquea el arreglo de un conflicto entre Israel y Palestina?

Recuperar la confianza permitiría una integración regional. Marcada por siglos de guerra, Europa supo trazar el camino de la paz y de los intereses compartidos. Hoy, fortalecida por una prosperidad sin precedentes, nuestro continente que en otra época estaba desgarrado, soluciona sus diferencias mediante el diálogo y compartiendo responsabilidades.

Todos lo sabemos: la seguridad condiciona la inversión y el crecimiento. En 2000, las inversiones internacionales se elevaron a 1,27 billones de dólares, de los que 0,5 por cien se destinó al mundo árabe y a Oriente Próximo. La región no goza lo suficiente de los grandes flujos económicos y financieros mundiales.

Movilicémonos para revertir esta tendencia. Renovemos la cooperación entre Europa y la región en todos los ámbitos: la educación y la formación profesional, pero también la adaptación a las técnicas modernas de producción y de comunicación, y la calidad de las infraestructuras. El Estado

de Derecho, la buena gobernabilidad, la independencia de los sistemas judiciales son componentes fundamentales de un desarrollo eficaz, equilibrado, que aproveche a todos.

Se ha hecho mucho desde 1995, en particular, por iniciativa de Francia. El proceso euromediterráneo dio comienzo en Barcelona para fundar una cooperación ambiciosa entre Europa y el sur del Mediterráneo. En siete años, más de 12.000 millones de euros fueron puestos a disposición de los socios del sur del Mediterráneo, en sectores diversos. La Unión Europea está comprometida. También lo están los Estados miembros. Casi todos han firmado acuerdos de asociación con la Unión o están a punto de hacerlo. Estos acuerdos crean entre nosotros lazos fuertes y concretos. Para las empresas de los países asociados, la competencia europea es un desafío que permite acceder a nuevos mercados.

El futuro de Oriente Próximo debe construirse en torno a un desafío común: la paz. Es válido para Oriente Próximo. Es válido para Irak. Enterémonos de la conciencia común de toda la región: no se pueden separar los dolores. Hoy, Irak atraviesa horas difíciles, es un gran desafío para aquel país, para el mundo árabe, para toda la comunidad internacional. Cada uno de nosotros sabemos lo que representa Bagdad en la historia y en el imaginario del mundo árabe, heredera de las civilizaciones de Mesopotamia, capital del imperio abasí, corazón de las ciencias y las letras árabes durante siglos... Pero hay que hacer frente a la emergencia. Pienso en la población civil de aquel país, en esas mujeres, en esos niños, en esos hombres despojados por la guerra. A partir de ahora, la acción humanitaria impone la movilización de todos. Más allá de este terri-

ble periodo de guerra, se abrirá una fase de seguridad en Irak, cuya responsabilidad corresponderá en primer lugar a los países de la coalición.

Luego, vendrá el tiempo de la reconstrucción. Reconstrucción económica pero, ante todo, política. Naciones Unidas deberá tener un papel central. Porque sólo ella podrá dar a las autoridades iraquíes de mañana la legitimidad indispensable y movilizar a toda la comunidad internacional.

El pueblo iraquí, que ha conocido la guerra y la opresión desde hace más de treinta años, debe poder vivir en paz de manera permanente, consigo mismo y con sus vecinos. Velemos juntos por que siempre estén presentes, en la cita de la reconstrucción de Irak, el respeto, el orgullo y el honor, así como la esperanza de este gran pueblo. Junto con la comunidad internacional, con la Liga Árabe, volvámonos hacia el porvenir. Tenemos tres objetivos prioritarios: en primer lugar, establecer en Irak, en cuanto las circunstancias así lo permitan, instituciones nacionales soberanas independientes y estables, respetuosas de los derechos del hombre y al servicio de todos los iraquíes. Esta reforma del marco legal e institucional deberá confiarse a los iraquíes mismos. Así pues, habrá que preservar la unidad y la integridad territorial de este país y permitirle recobrar el control de todo su territorio.

En segundo lugar, definir las condiciones de una cohabitación armoniosa de toda la población. Es necesario que los iraquíes, en la diversidad de sus pertenencias, sean representados por instituciones soberanas. El regreso de la población del Kurdistán iraquí al conjunto nacional deberá acompañarse de la definición de un estatus adaptado a la autonomía. Así pues, tocará a las nuevas autoridades

de Bagdad garantizar a todos los iraquíes, cualquiera que sea su credo, la libertad de culto, en el respeto y la seguridad de todos.

En tercer lugar, será indispensable ayudar a las autoridades iraquíes a mejorar rápidamente la situación económica de toda la población.

Todas las riquezas de Irak deberán movilizarse para el desarrollo y la reconstrucción del país, en beneficio de los iraquíes. En particular, es importante que los recursos petroleros de ese país sean beneficio, en un sistema transparente, de todos los iraquíes.

¿Cómo lograr estos objetivos? Primero, deberemos buscar e inventar juntos fórmulas para que los asuntos de la deuda y de las reparaciones por daños de guerra no pesen en el desarrollo del país.

Luego, nos movilizaremos para integrar a Irak a su entorno regional, al igual que al seno de la comunidad internacional. Todos los vecinos de Irak, sin excepción, desempeñarán un papel en este proceso de reconciliación. Es importante que las autoridades iraquíes prueben rápidamente su voluntad de restaurar lazos pacíficos con esos Estados, en un espíritu de apertura, de transparencia y de reconciliación. Se deberá establecer la verdad en torno a todos los asuntos relacionados con los prisioneros y desaparecidos de guerra de estos últimos veinte años.

Los pueblos de la región y de la comunidad internacional deben movilizarse para que pueda renacer un Irak unido, soberano, digno, libre y moderno. Se deberá fundar un nuevo sistema de seguridad nacional basado en medidas de confianza y de no agresión, tomando en cuenta en particular el proyecto de zona exenta de armas de destrucción masiva, pregonado por Egipto y mencionado en la resolución

687 del Consejo de Seguridad. También a este respecto, Francia y Europa estarían dispuestas a poner su experiencia a disposición de tal proyecto.

Sé cuán grande es el sentimiento de pena y de injusticia del mundo árabe en estos momentos, y cuán grande es la solidaridad que Egipto expresa por estos pueblos. Pero quiero creer que los iraquíes, auxiliados por la comunidad internacional y por las Naciones Unidas, harán de esta prueba la oportunidad de recobrar su libertad y su plena soberanía.

Deseo afirmarlo con convicción: Francia eligió la fidelidad respecto a los pueblos con los que está relacionada desde hace tanto tiempo mediante una amistad recíproca y compartida. Fidelidad a sí misma y al espíritu de las Luces y de los derechos humanos. Francia eligió la exigencia, convencida de que, a pesar del ruido de las armas, se impone una emergencia y hay una oportunidad que aprovechar. Francia quiere situarse, como siempre lo ha hecho, del lado de la libertad y de la justicia, de la democracia y del respeto de la moral internacional. Se trata de pueblos que quieren la vida; movilicémonos para construir un mundo que esté a la altura de nuestras aspiraciones comunes: un mundo fundado en la paz y el respeto del otro.

España y la crisis de Irak

Manuel Marín

La posición del gobierno español en el conflicto de Irak ha tenido un impacto demoledor en las relaciones con la UE, el Mediterráneo y Latinoamérica. ¿Merecía la pena romper el consenso en política exterior para desempeñar un papel instrumental al lado de EE UU?

Nos equivocamos la mayoría? ¿Acaso el presidente del gobierno español, José María Aznar, está acertando en la redefinición de la política exterior española y no somos capaces de comprender las profundas razones que aconsejan este cambio? Me he hecho muchas veces estas preguntas y he de confesar que no he encontrado respuestas suficientemente sólidas por parte del gobierno que me hagan comprender cuáles son las motivaciones y las razones últimas que le han llevado, y de manera particular a Aznar, a embarcarnos en la guerra contra Irak.

Las apelaciones a la seguridad, a los riesgos y amenazas globales; la posibilidad de armas de destrucción masiva en manos de grupos terroristas; la inevitabilidad de lo que está aconteciendo en Irak teniendo en cuenta el nuevo diseño del orden mundial impuesto por el actual gobierno de Estados Unidos; la necesidad de apostar fuerte en este momento para convertirnos en un aliado privilegiado suyo del cual obtendremos suculentos retornos en el futuro; la consideración que, con la ampliación, la Unión Europea no será la misma y terminará imponiéndose el modelo atlantista y de libre comercio... son algunas de las razones que hemos escuchado en los últimos meses en un intento de explicar las decisiones tomadas, casi en exclusiva, por Aznar, para imponer un giro radical a la política exterior española, fruto de un consenso de veinticinco años.

La política exterior de un país moderno, serio y fiable debe ser una política de Estado caracterizada por la estabilidad y la permanencia. El acuerdo entre todos los actores de la vida política, económica y social a la hora de definir la posición internacional de un país es lo que sitúa la política exterior

Manuel Marín es secretario de Política Internacional del PSOE.

en la “zona de consenso” de la política. Este consenso nacional, gobierne quien gobierne, debe ser respetado por todos. Así, la defensa de los intereses nacionales se ve fortalecida fuera y dentro del país.

Estable la definición consensuada de los intereses nacionales y permanente la voluntad consensuada de defenderlos, cuando este gran acuerdo nacional se produce, la política exterior de un país adquiere su personalidad y sus perfiles propios. De este modo, frente a la comunidad internacional, un país se convierte en un socio fiable y predecible y, en consecuencia, respetado por el resto. La política exterior no puede ser objeto de cambios y bandazos imprevistos. Construir una posición internacional exige mucho trabajo y esfuerzo y, sobre todo, mucho tiempo. Un decreto mal concebido y peor explicado se puede corregir en la política interna y rehacer el consenso nacional; una decisión que altera profundamente los ejes directores de una política exterior presenta dos problemas: de un lado, en el ámbito interno, quienes han participado en la definición del consenso nacional deben asumirla y, lo que es más importante, la opinión pública debe comprenderla y aceptarla; de otro lado, en el ámbito externo, los países terceros a los que les afecta deben también comprenderla y aceptarla en función de sus propios intereses nacionales. Es decir, no se maneja de la misma manera un objetivo de política nacional que otro de política exterior.

Si damos por buenas estas consideraciones, más propias del sentido común que de un tratado de relaciones internacionales, llegamos a la conclusión de que el grave problema político y social que se ha creado en España debido a la posición adoptada por Aznar en torno a la guerra de Irak se debe fundamentalmente a la pretensión de dar un giro radical a la política exterior española sin advertirlo a los otros actores del consenso nacional, sin explicar las razones que lo aconsejen y, lo que es más grave, tratando de ocultarlo a la opinión pública española.

Gobierno y opinión pública

El rechazo suscitado en el seno de la ciudadanía española, la negativa de todas las fuerzas de la oposición parlamentaria a aceptar los planteamientos del presidente y la profunda sensación de que el nuevo modelo propuesto es más el resultado de un empeño personal que de un plan previamente estructurado y sustantivo, han conducido al mayor enfrentamiento entre el gobierno y la opinión pública que se haya conocido desde el inicio de la transición en nuestro país.

La transición y cómo se hizo marcaron profundamente la política exterior española. La idea de que un país como España necesitaba definir su política exterior como una cuestión de Estado nació y se desarrolló de forma natural, como uno de esos asuntos que no necesitan discusión, al resultar

evidente, para todas y todos los españoles, que debíamos situarnos otra vez “en la historia” que el aislamiento del franquismo nos había procurado. Sin embargo, el proceso de formación de una política exterior, que tenía que ser nueva y diferente a los postulados del régimen franquista, no fue fácil y conoció serias contradicciones, sobre todo en materia de seguridad exterior. La entrada en la OTAN significó, sin duda, el momento de mayor contradicción en la definición de nuestro modelo de política exterior debido a la posición inicial del gobierno de Felipe González, que posteriormente fue cambiada en un referéndum que, en su día, suscitó también una gran perplejidad en la opinión pública española.

La política exterior española se ha situado en los últimos veinticinco años en torno a tres ejes directores que la han hecho reconocible, fiable y predecible.

El primero ha sido nuestra apuesta colectiva por Europa. Nuestra pertenencia a la UE, sentirnos firmes partidarios del proceso de integración europea, estar en la primera línea de los esfuerzos por “más Europa”, nos ha dado una personalidad propia dentro de las instituciones comunitarias. Todos los españoles saben y comparten que nuestra apuesta europea ha sido, en términos generales, sumamente positiva para nuestros intereses nacionales y que gran parte de la modernización producida en nuestro país se debe, precisamente, a la constancia de nuestro perfil europeo. La apuesta europea es, sin duda, un valor apreciado y respetado por la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles.

El segundo eje director, desde nuestra condición de miembros de pleno derecho de la UE, ha sido crear dos zonas de referencia donde expresar nuestra visión y defender de manera más específica nuestros intereses nacionales: el espacio euromediterráneo y las relaciones con el mundo árabe, y el espacio latinoamericano.

La política euromediterránea de la UE, lo que conocemos como “el proceso de Barcelona”, es una prueba significativa de la expresión de los intereses nacionales de España en un marco europeo. La política de la UE en relación con Latinoamérica, desde el diálogo con el Grupo de Río hasta los acuerdos de libre comercio con México, Chile y el inconcluso con Mercosur, son algunas de las muestras de la aportación española en la definición de opciones estratégicas del conjunto de la UE. Estas políticas comunitarias nunca se hubieran creado sin la iniciativa española.

El tercer eje, también como miembro de la UE, era nuestra apuesta por una relación transatlántica fuerte, robusta y equilibrada con EE UU, que complementara nuestras específicas relaciones bilaterales, expresadas en el

*La transición y
cómo se hizo
marcaron
profundamente
la política
exterior española*

acuerdo de cooperación bilateral que nos une al país más poderoso del mundo. La Declaración Transatlántica entre la UE y EE UU fue impulsada y suscrita durante una de las presidencias españolas de la UE en tiempos de Felipe González como presidente del gobierno, conjugando así las relaciones bilaterales con un diseño europeo más amplio.

Nuestra política de seguridad y cooperación militar se asentó cuando, superando las contradicciones creadas por el primer gobierno socialista, se fue consolidando nuestra pertenencia a la OTAN, primero limitada; más tarde, ya con un gobierno popular, integrándonos plenamente en la estructura militar y de mando de la organización atlántica.

Este breve resumen muestra lo que ha sido el trabajo continuado de nuestra política exterior durante los últimos veinticinco años. A través de esta política exterior España consiguió ser un país reconocido y reconocible en el mundo. Nos hemos instalado, de acuerdo con nuestras posibilidades, en todos los foros mundiales. El discurso y la aportación de la delegación española en cualquier foro son apreciados y reconocidos. Es decir, nos hemos labrado la reputación de ser un país abierto, flexible, con intereses bien conocidos y dispuestos siempre al diálogo y la cooperación.

La Conferencia de Madrid sobre Oriente Próximo constituye un ejemplo que marca el sello de nuestra diplomacia. ¿Por qué se aceptó que el palacio de Oriente fuera la sede del proceso que iniciaba el diálogo entre palestinos e israelíes? En gran parte porque España había establecido su perfil propio en la diplomacia internacional: éramos, sobre todo, un país facilitador de compromisos, de diálogo, dispuestos siempre a encontrar el común denominador entre posiciones divergentes de otros, guardando el equilibrio respecto a las tensiones y los intereses de terceros países. Éramos un país de encuentro y plataforma de soluciones para los conflictos. Unos juegos olímpicos y una exposición universal nos acreditaron como capaces.

En fin, el indiscutible prestigio internacional de la corona y la propia personalidad del rey Juan Carlos ayudaron a configurar un cuadro estable y permanente de lo que los españoles éramos y representábamos en el mundo.

El indudable acierto del gobierno de Aznar de conseguir la participación de España en la moneda única y hacer de la disciplina fiscal una referencia indispensable para una economía sana nos proyectó como un país serio, capaz de hacer sus deberes con determinación.

¿Tan mal estábamos para que el propio Aznar se diera la misión personal de “sacar a España del rincón de la historia”? ¿Nuestra política exterior estaba tan mal construida que era necesario romper el consenso nacional? ¿Tan oportunista y malvada es toda la oposición como para no haber comprendido los designios visionarios que mueven a nuestro presidente? Finalmente, lo más importante y esencial: ¿tan cazurra y castiza es la opinión pública española para haberse opuesto de una manera tan clara al discurso presidencial?

Repasando el desarrollo de los acontecimientos, lo sucedido con la posición de Aznar respecto a la guerra de Irak no es sino la expresión final de ciertas sensaciones que se estaban produciendo en los discursos y actitudes, no sólo del propio presidente, sino de ciertos ministerios, especialmente de Asuntos Exteriores y de Defensa.

Antecedentes de la nueva posición

Al comienzo de la presente legislatura, nos vimos sorprendidos por el rimbombante anuncio de un Plan Estratégico de Acción Exterior, seguido de la constitución de un Consejo de Política Exterior, que se encargaría de hacer de España “un grande entre los grandes”, en el eslogan que se utilizó con motivo de las negociaciones que dieron lugar a la reforma institucional que más tarde se plasmó en el tratado de Niza.

“Somos un grande” y “vamos a ser un país grande en la Europa ampliada” se configuró como una especie de gran objetivo nacional. Nuestra posición en la UE –el más pequeño de los grandes, el más grande de los pequeños, es decir el mediano– no parecía suficiente a Aznar, que se lanzó a una política de recuperación de nuestra presencia en las instituciones comunitarias, con el objetivo además de sacudirse de la tutela del eje franco-alemán para cofundar un nuevo eje con Londres y más tarde con Roma.

Más allá de los esfuerzos desarrollados por el gobierno para convencer a la opinión pública de que habíamos conseguido el “estatuto de país grande entre los grandes”, lo cierto es que obtuvimos el mismo peso institucional que Polonia en el tratado de Niza. Es decir, seguimos siendo lo que somos: un grande con características de país mediano.

A medida que transcurría el tiempo, el Plan de Acción en el Exterior se convirtió en casi clandestino, dejó de citarse en los discursos oficiales del presidente y de los ministros del área, mientras el Consejo de Política Exterior apenas se reunió en dos ocasiones en los últimos años. La dramática ausencia de medios operacionales y financieros para poder ejecutar un plan que, aunque interesante en muchos aspectos, suponía en algunos casos un despliegue de objetivos que un país como España simplemente no se podía pagar, fue la razón de su abandono.

Ante este estado de cosas, siempre fue para mí un misterio cómo conseguiría el gobierno convertir a España en “un actor global” en el mundo; cómo llegaríamos a ser “un país determinante en los conflictos del mundo”, cómo España “ocuparía el lugar que le corresponde” y cómo nuestro país llegaría a ser “un país que cuenta y decide”, en la última frase conocida de Aznar destinada a justificar su presencia en la cumbre de las Azores junto con el presidente de EE UU, George W. Bush, y el primer ministro británico, Tony Blair, cumbre que abría las puertas a la guerra contra Irak.

La solución para conseguir tales objetivos ha sido la decisión del presidente del gobierno de dar un giro radical a la política exterior, alterando los ejes directores de la misma y configurando una nueva realidad, donde la relación privilegiada y estratégica con EE UU se convierte en el gran eje director de nuestra política exterior, donde el eje director europeo aparece como una segunda opción y donde las relaciones con nuestras dos zonas de referencia se interpretarán, en el futuro, en función de la relación primera y preeminente con EE UU.

Aznar parece haber descubierto que nuestra historia y nuestras características como país nos acercan mucho más a una realidad anglosajona y atlántica. Debe haber considerado, como mantenía el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que el diseño estratégico del siglo XXI será el dispuesto

por la administración Bush, con la certeza de que el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 ha hecho irreversible un nuevo orden internacional, basado en el concepto de guerra preventiva y en las necesidades e intereses de la nueva aceptación de la seguridad nacional norteamericana. Sobre estas consideraciones, me imagino que Aznar ha debido actuar para producir este *big bang* en la política exterior española.

En política internacional el peso de un país es el que los demás crean que tiene

En un país democrático se puede cambiar todo o casi todo, con un límite: siempre que así lo quiera el pueblo soberano. No cuestiono el derecho

del presidente del gobierno a cambiar la política exterior. Pero un asunto tan crucial para nuestro país debe ser objeto de un gran debate nacional y deben aportarse las pruebas y las perspectivas de que este cambio será positivo para los intereses nacionales. No sólo no se han dado ambos elementos, sino que, además, considero sinceramente que el nuevo modelo propuesto no sólo no fortalece nuestra posición internacional sino que nos lleva irremediabilmente a convertirnos en un puro instrumento de una estrategia superior que tiene su propia lógica y sus propios intereses; la estrategia y la visión del nuevo orden internacional definido por la actual administración republicana de EE UU.

Mis dudas son las siguientes: ¿somos de verdad un país que puede ser un “actor global en el mundo”? ¿Podemos ser un país que “cuenta y decide” en un conflicto de alta intensidad como una guerra? ¿Tenemos los medios y las capacidades para ser “un país determinante y decisivo” en los grandes conflictos de la humanidad?

Mi respuesta a todas estas preguntas es negativa. Y siempre he considerado positivo tener sentido de tus propias limitaciones. Ser realista respecto a tus propias capacidades es un elemento básico en un modelo de política exterior y de seguridad. “Querer es poder” es, sin duda, un principio intere-



REUTERS/CORDÓN PRESS

***Blair, Bush y Aznar a su llegada a la cumbre de las Azores
(16 marzo 2003)***

sante, pero de difícil traslación a la política internacional. En política internacional, lo que vales no es “lo que crees que vales”, sino lo que los otros, los terceros, entienden que vales, precisamente en función de tus capacidades políticas, económicas, culturales, militares y de seguridad.

Todos los países del mundo se aprestan a valorar lo que son y lo que tienen. Pero unos tienen más que otros. Los hay muy fuertes y los hay muy débiles. Tener la pretensión de convertir a España en un país de primera división mundial es, sin duda, una intención muy loable, pero para ello hay que tener los recursos y la capacidad. Sin pretender banalizar con el ejemplo, los españoles entienden muy bien que el Real Madrid, el Valencia o el Barcelona pueden ganar la Liga de Campeones, pero no creo que consideren posible que este torneo lo pueda ganar fácilmente el Rayo Vallecano, el Albacete o el Deportivo Manchego. Así es la vida y así son las cosas en las relaciones internacionales.

España es una potencia media que ha mejorado sus estándares internos y externos de forma constante y progresiva desde la transición. Tenemos una desigual proyección mundial de nuestras capacidades: somos una verdadera gran potencia en la lengua y en la cultura; nuestra economía nos co-

loca en una buena posición entre las naciones desarrolladas; nuestras inversiones en Latinoamérica nos han dado una especial influencia en aquel continente. En la UE podemos ser un país de equilibrio entre grandes y pequeños. Tenemos intereses desiguales en las distintas políticas comunes y nuestro carácter periférico se acentuará con la ampliación. Tenemos todo esto y podemos siempre mejorarlo. Pero no podemos caer en la fantasía de creer que nuestro producto interior bruto, nuestra economía y, sobre todo, nuestras capacidades militares y de seguridad nos pueden permitir lograr la consideración de “actor global”, y aún menos a querer desempeñar un papel determinante en el mundo junto con EE UU. Una cosa es resolver con energía el episodio del islote Perejil; otra muy distinta creer que el nuevo orden internacional que pretende imponer el presidente Bush y su gobierno nos permitirá subir de división internacional y ganar la Liga de Campeones.

El gobierno de EE UU ha hecho de la guerra de Irak una necesidad para demostrar que el diseño ideológico y estratégico de su nuevo modelo de relaciones internacionales se va aplicar y es aplicable. Las alianzas institucionalizadas ya no sirven para su modelo. Son un engorro y eventualmente un freno para los objetivos de su seguridad nacional. Así la ONU, la UE y la OTAN se convierten en meros elementos de utilidad. Si sirven para los objetivos de seguridad nacional, se utilizan; si estorban, se les margina o se les divide. Las alianzas serán ahora “flexibles” según los asuntos que se traten o los objetivos perseguidos. EE UU propondrá la cuestión o los objetivos y cada país será “libre” de apuntarse o no. Los participantes en la “coalición flexible” serán premiados. Los ausentes no participarán del premio y, eventualmente, podrán sufrir las consecuencias.

¿España como instrumento?

Sinceramente, no entiendo cómo un país como España puede salir ganando con esta meticulosa voladura del multilateralismo. Entiendo, aunque no lo comparto, el diseño norteamericano. Entiendo la opción de Blair, aunque como socialista me parece lamentable. Pero como ciudadano español no entiendo la lógica del presidente Aznar.

Esta nueva situación nos convierte, debido a nuestras propias capacidades y limitaciones, en un instrumento de la gran potencia de la cual recibiremos o no “los inmensos beneficios” que nos aventuró Jeb Bush, el hermano del presidente, pero siempre y cuando desempeñemos el papel de elemento instrumental. Pondré dos ejemplos. Uno casi esperpéntico. Otro mucho más serio.

El esperpéntico: en el marco de la acción Libertad Duradera, Washington informó a Madrid de la perentoria necesidad de abordar un carguero que, proveniente de Corea del Norte, se dirigía con rumbo a Yemen transportando una docena larga de misiles Scud con sus motores y correspon-

diente carga explosiva disimulados en un cargamento de cemento. El carguero había sido objeto de seguimiento aéreo y por satélite desde que salió de Corea del Norte por las agencias de seguridad de EE UU. Este carguero podía haber sido abordado y asaltado por cualquiera de las numerosas fragatas norteamericanas que navegan por el golfo Pérsico. Pero el gobierno norteamericano solicitó que fuese la fragata *Navarra* de la armada española quien hiciese el abordaje. Los marinos españoles realizaron un gran trabajo profesional y procedieron al abordaje debiendo utilizar su armamento. Terminaron descubriendo el cargamento oculto de misiles.

La satisfacción fue enorme. La operación salió bien y demostraba la confianza que EE UU depositaba en el gobierno de Madrid. Pero dos días después, Washington pidió que se dejara libre el cargamento de los Scud en su destino a Yemen a pesar de que eran originarios nada menos que de Corea del Norte. La satisfacción se tornó en estupor y el gobierno español se limitó a cumplir esas órdenes y liberó el carguero.

Durante esos dos días EE UU negoció con Yemen su posición respecto a la futura guerra y el acceso seguro de la flota norteamericana a los puertos de aquel país. Una vez concluida la negociación, en la que se incluía como parte del trato los misiles Scud, los norteamericanos les dijeron a los marinos de la fragata española que soltaran a los norcoreanos. Madrid estuvo al margen de esta negociación limitándose a desempeñar un papel instrumental respecto de una negociación que interesaba sobre todo a Washington.

Un ejemplo más revelador lo constituyen las dos cumbres realizadas por los partidarios de la guerra. La primera, en las Azores; la segunda, en Camp David. En la primera cumbre de las Azores, además del anfitrión José Manuel Durão Barroso, primer ministro de Portugal, se encontraron los coautores de un proyecto de segunda resolución que significaba, en realidad, un ultimátum y la apertura de las puertas de la guerra: el triángulo Bush-Blair-Aznar.

Todos hablaron y expusieron su visión del problema. En la lógica del presidente Aznar, la cumbre debía ser la representación de su gran objetivo personal: España estaba, nada más y nada menos, decidiendo sobre un conflicto de repercusión mundial junto con Bush y Blair. En la reunión de las Azores, España, ¡por fin!, “había salido del rincón de la historia”. En la reunión de las Azores, España “era un grande entre los grandes”. En las Azores, España era un “país que cuenta y decide” en el copatrocinio de una guerra de alta intensidad y de consecuencias mundiales.

La guerra comenzó y no se cumplieron los escenarios políticos y estratégicos previstos. Se convocó la reunión de Camp David y allí estuvieron

*España no tiene
los medios ni
las capacidades
para ser un
actor global*

Bush y Blair para evaluar las dificultades de la campaña militar y decidir pasar a la secuencia de una guerra de aplastamiento, de devastación. ¿Dónde estaba Aznar? Simplemente no podía estar. Y no por un problema de imagen, puesto que el gobierno ya sabía que el 91 por cien de la opinión pública española estaba en contra de la guerra. Aznar no podía estar en Camp David decidiendo sobre el desarrollo de la guerra porque allí estaba el único que de verdad es “actor global” –Bush– y el único que de verdad es un país determinante en las relaciones con EE UU –Blair–. Bush con sus casi 200.000 soldados, Blair con sus 45.000 tenían de qué hablar y negociar. ¿Qué podía haber aportado Aznar en esta cumbre “que fuera determinante y decisivo”? Mi conclusión puede sonar, quizá, a excesiva: ni siquiera el encendido ardor del ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa, es suficiente para que te inviten a ser determinante y decisivo en un conflicto de alta intensidad. No tenemos los medios ni las capacidades, y ésta es la realidad.

Hacer de nuestras relaciones estratégicas con EE UU el eje director de nuestra política exterior nos sitúa, debido a nuestras limitaciones objetivas, en un papel de instrumento. No porque exista una pretendida maldad del gobierno norteamericano de atribuirnos este papel. Simplemente porque, en un diseño estratégico de una gran potencia, como es el caso, a los partidarios de integrarse en las “coaliciones flexibles” se nos encaja forzosamente en el papel que previamente el diseño estratégico de la gran potencia nos ha atribuido.

Seguramente el papel que Aznar ha desempeñado en esta crisis ha sido el de mensajero político y soporte mediático de una decisión que ha sido tomada por un centro de decisión político-militar tan impresionante que no necesita a casi nadie para tomar una decisión. Seguramente ha sido útil el apoyo tan “caluroso” del gobierno español en el Consejo de Seguridad; también el esfuerzo personal del presidente Aznar para firmar la carta de los ocho primeros ministros demostrando que aparece en el horizonte una Europa “más atlantista”. ¿Merecía la pena romper el consenso en política exterior para apuntarnos a un papel tan instrumental?

¿Significa todo lo dicho que oponerse al discurso del gobierno es caer en un antiamericanismo primario y epidérmico? No, en absoluto. Ya he recordado que la Declaración Transatlántica entre la UE y EE UU se firmó con un gobierno socialista que en aquel momento desempeñaba la presidencia de la UE. Fue también un gobierno socialista quien situó las relaciones bilaterales con EE UU en “la historia de la transición” recuperando nuestra autonomía y control sobre las bases. Fue también un gobierno socialista quien participó en la guerra del Golfo para poner fin a un acto de agresión e invasión territorial con una resolución aprobada en el Consejo de Seguridad. Pruebas y datos precisos existen para demostrar que no es un ejercicio de “antiyanquismo”.

El impacto sobre nuestra situación en la UE y en nuestras dos zonas de referencia, el espacio euromediterráneo y el latinoamericano, ha sido demo-

ledor y la política del gobierno nos ha hecho perder el prestigio y la influencia ganada en un trabajo estable y permanente de muchos años. Nadie entiende la posición del gobierno español, y los que la entienden son muy pocos e irrelevantes.

Sólo aportaré algunos datos para respetar la extensión de estas líneas. Aznar justificó esta guerra porque nos aportaría más seguridad internacional frente al terrorismo. Hosni Mubarak, un prooccidental donde los haya en el mundo árabe y presidente de un país clave en la contención de un desbordamiento generalizado en Oriente Próximo como es Egipto, acaba de advertir que la guerra de Irak terminará creando “cien Bin Laden” y que los líderes árabes moderados pueden encontrarse en los próximos años en una situación muy delicada. Estoy de acuerdo con el presidente egipcio. ¿Por qué no lo estará Aznar? ¿Acaso Mubarak se ha vuelto también un irresponsable que no ha comprendido nada, como también le ocurrió al mismísimo Papa cuando puso el acento en las consecuencias de esta guerra?

México y Chile, dos opciones fundamentales de nuestra política exterior en el espacio latinoamericano, nos dieron un ejemplo de dignidad a pesar de las “presiones” que recibieron de EE UU. Lo dije en el Congreso, en un debate con la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio: nuestra opción era clara; entre Chile y Estados Unidos deberíamos trabajar con Chile; entre México y EE UU deberíamos trabajar con México. Se hizo todo lo contrario y se ha pagado en términos de imagen y de comprensión de lo que es y representa España en Latinoamérica. Luego, cuando se produjeron unas filtraciones a la prensa de los debates en el Consejo de Seguridad descubrimos con estupor que nuestro embajador en las Naciones Unidas, Inocencio Arias, calificaba a los representantes de estos dos países, claves para los españoles, como “antiamericanos”, simplemente porque se estaban resistiendo a las presiones y, en ocasiones amenazas, de la diplomacia de EE UU. ¿No es capaz de comprender nuestro presidente que significarse de esta manera frente a los países latinoamericanos es destrozar nuestra imagen en la mayor parte de los países de una zona de referencia que precisamente nos concede uno de los raros capítulos donde de verdad somos un actor global: la lengua y la cultura?

Lo siento, pero pertenezco a esa inmensa mayoría de españoles que no entiende las razones últimas que han llevado al presidente del gobierno a pulverizar nuestra política exterior.

¿Tiene España una política exterior?

Vicente Palacio y Fernando Rodrigo

La guerra de Irak ha puesto de manifiesto dos carencias básicas de la diplomacia española: la ausencia de una política exterior consistente y la quiebra del consenso entre partidos. La nueva coyuntura mundial exige adoptar una perspectiva cosmopolita.

El año 2003 supone el momento de la verdad para la política exterior de España. Fuera de nuestras fronteras nos esperan, con luz y taquígrafos, retos sin precedente: un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en medio de graves turbulencias internacionales; el comienzo de la recta final de la ampliación al Este de la Unión Europea en 2004, junto con los debates de la Convención; la incertidumbre económica y social de Latinoamérica; y un Mediterráneo que promete subir unos cuantos grados de temperatura a medida que la agenda de seguridad norteamericana extienda su onda expansiva por la zona.

Con tales nubarrones en el horizonte, la posición del gobierno sobre la cuestión de Irak obliga a plantearse si España tiene realmente una política exterior. España posee, por supuesto, una notable red de relaciones exteriores: embajadas y consulados; centros de cooperación cultural y económica en países árabes, latinoamericanos y asiáticos; decenas de ONG cooperando en América Latina y en África; poderosos grupos bancarios, energéticos y de telecomunicaciones en América; tropas en operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia o Afganistán; representantes en una treintena de organismos internacionales, algunos en puestos clave de la UE –como Javier Solana o Miguel Ángel Moratinos–; y una presencia activa en todas las instituciones europeas. Pero es dudoso que España tenga una política exterior.

La sombra de la duda –ausencia de una idea conductora, complejo de inferioridad– se prolonga mucho más atrás de la crisis de Irak y mucho antes

Vicente Palacio prepara su doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense. Fernando Rodrigo es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

del gobierno de José María Aznar. Hay que recordar que, al comienzo de la transición a la democracia, España partía de cero en la carrera hacia Europa y al mundo. Con la progresiva incorporación al espacio natural europeo, a la OTAN y a muchos otros foros internacionales, España ha recorrido un camino extraordinario en el que europeizarse y atlantizarse han sido las dos caras de una misma moneda.

El intento por hacerse un hueco en Europa potenció la imagen de España, que demostró estar a la altura del reto, a veces incluso apostando más alto que los grandes –Francia, Alemania, Reino Unido e Italia– por la construcción de una política exterior y de seguridad común (PESC). Al mismo tiempo, el vínculo histórico con América Latina y el Mediterráneo se reforzaba con las cumbres iberoamericanas, los tratados bilaterales de cooperación, o con la conferencia euromediterránea de Barcelona de 1995. Aunque sin dar los frutos esperados, y sin explorar todas sus posibilidades, la actividad exterior dibujaba una trayectoria prometedora para España. Todo ello fue posible gracias a la iniciativa de diplomáticos y políticos, pese a contarse con exiguos medios materiales y humanos.

Hoy cunde la sospecha de que ese impulso inicial, que duró poco más de veinte años, no ha cristalizado en una política exterior coherente y acorde con el nuevo estatus de potencia media de España; ni en sus contenidos ni en sus medios. Lo peor de la situación no es la sospecha de que España no lleva a cabo la diplomacia correcta. Más grave es constatar que el objeto mismo en discusión, la política exterior, está ausente. España se ha adentrado en 2003 sin un mapa fiable, sin una dirección clara, sin un número en la ruleta global al que apostar los intereses nacionales y europeos que su retórica oficial dice perseguir.

Política exterior: Estados con, Estados sin

Tras el alineamiento incondicional del gobierno español con Estados Unidos en la guerra de Irak y la pérdida del consenso interno, se extiende la idea de que España carece de una política exterior propia. Esta percepción parece correcta, si bien la desorientación y el debilitamiento del consenso son síntoma de un fenómeno más general, común en mayor o menor medida al resto de países democráticos, a saber: que la diplomacia westfaliana, en tanto política de Estado, está agotada y se desmorona como un castillo de arena a la primera oleada.

Es preciso, primero, aclarar qué es una política exterior. Por política se entiende, de modo general, la dirección que adopta el Estado y, más específicamente, la influencia ejercida sobre la dirección del Estado. Para imprimir una dirección al Estado en el ámbito internacional se necesita definir principios, intereses nacionales y objetivos claros. Si se da una adecuación entre es-

tos tres, y se cuenta con los medios necesarios, una estrategia correcta puede dar lugar a una política coherente. Y tal vez, dependiendo de factores internos y externos, a una continuidad a lo largo de sucesivas administraciones.

Hacer política exterior sería algo parecido a jugarse los intereses y los objetivos a corto, medio y largo plazo en el póquer de la política internacional, teniendo en mente las alianzas claras, y respetando unas reglas mínimas. Póquer o ajedrez, cartas o tablero, hacer política exterior implica tener un estilo propio al jugar que, independientemente de la opción que se tome, lo hace reconocible a los demás. Lo que define la política exterior de un Estado es poder tomar una decisión propia sobre un asunto que sea coherente con el marco de una política general del país. La *grandeur* francesa, el excepcionalismo estadounidense, el papel de *balancer* británico, el humanismo alemán tras la Segunda Guerra mundial, el expansionismo ruso, el realismo cultural chino... Estos tópicos reflejan la presencia de una idea que el Estado manifiesta como primera reacción ante una eventualidad externa, utilizando todos sus recursos para conseguir el mayor respaldo posible de los ciudadanos y las fuerzas políticas.

Pues bien, es difícil reconocer un rasgo característico de la política exterior española más allá de su retórica europeísta y universalista. Es difícil saber qué dice hoy España, motu proprio y en voz alta (sin escudarse en la UE), acerca de las grandes cuestiones regionales y globales; del papel geopolítico de Europa; de las crisis financieras de Argentina; de la crisis venezolana; de la deuda externa; de la apertura de Cuba, o del conflicto de Oriente Próximo. Y cuando dice algo (como en el caso de Irak), se precipita, lo hace a media voz y con secretismo. La estrategia de la no política exterior consiste en esperar a que otros hablen y luego, cuando estallan las crisis, adherirse a uno de los menús precocinados por algún miembro de la UE, por EE UU o por otra gran potencia. En suma, consiste en reaccionar a los acontecimientos, nunca en anticiparlos.

Con independencia de lo acertado o erróneo del apoyo del gobierno español al ataque preventivo a Irak, estamos no ante una decisión de política exterior, sino ante una no política. En efecto, la posición española no pasa un test de autenticidad, si no es violentando en exceso los requisitos definidos más arriba: una clara definición de los intereses nacionales, objetivos a medio y largo plazo, medios y alianzas; en definitiva, una estrategia y una agenda propias. Así lo indican la contradicción entre intereses nacionales, europeos y norteamericanos; entre unilateralismo y Derecho internacional; el desbordamiento de la propia agenda, mimetizando los pasos de EE UU en las Naciones Unidas; la falta de un debate a fondo en el Parlamento, o la completa desconexión del gobierno con la sociedad española.

Hacer política exterior implica tener un estilo propio, que sea reconocible por lo demás

La coherencia y, a la postre, el éxito de una política exterior, dependen del refuerzo mutuo entre una clara dirección política y el consenso de todos los agentes implicados. Ambas variables –dirección y consenso– pueden funcionar asociadas o separadas, dando lugar a cuatro situaciones posibles, que el caso de Irak puede ilustrar aceptablemente. Así, por ejemplo, una situación óptima sería la de Alemania y Francia al comienzo de la crisis iraquí, con una política definida y un sólido consenso interno. Una situación más débil sería la de EE UU y Reino Unido, con una política firme pero con un consenso más frágil. Una situación mala sería la de España antes de la crisis, con una política exterior débil pero con un cierto consenso. Finalmente, tras la crisis, España se encontraría en la peor situación posible: sin política y sin consenso.

Con todo, la ruptura del consenso podría ser no sólo motivo para la preocupación, sino también para el optimismo al quebrarse dos tendencias negativas de la diplomacia española. La primera, el “consenso por omisión” entre partidos, presente desde la época de la transición, en parte por el objetivo común de integrarnos en Europa, y en parte también por un crónico descuido de los asuntos internacionales propio de la larga noche franquista. La segunda tendencia que se ve alterada es el presidencialismo del sistema político español –reforzado en julio de 2000 con la creación del Consejo de Política Exterior– con su disciplina de voto partidista y el consiguiente déficit de responsabilidad. El daño infligido a ambas tendencias podría aprovecharse en un sentido positivo.

¿Por qué no hay política exterior?

No faltan las explicaciones sobre la ausencia de una genuina política exterior, habitualmente esgrimidas a modo de justificación. Pueden agruparse en cuatro tipos:

– La explicación más inmediata y prosaica (la posición de la estructura interna) es que no hay una política exterior porque los medios de que se dispone son escasos (poco personal, servicio exterior anticuado, exiguo presupuesto), porque la coordinación entre actores públicos y privados es deficiente y porque los nacionalismos periféricos impiden adoptar una visión de conjunto. En realidad, ocurre al revés: España no tiene medios, ni coordinación, ni visión de conjunto porque no tiene una idea clara de qué política quiere hacer. Que se sepa, sobre aumento de presupuestos no hay nada escrito, y no faltan las propuestas de reforma organizativa del servicio exterior. En cuanto a los nacionalismos, la negativa del gobierno a dar voz a las comunidades autónomas en el proceso de construcción europeo refleja un excesivo temor a la descentralización. Otro asunto distinto es cómo inventarse una identidad política y saber venderla más allá de nuestras fronteras.

– La segunda posición (economicista) sostiene que una economía exterior es lo que realmente importa hoy en las relaciones internacionales. Los

intereses inmediatos españoles se defenderían mejor desde el pragmatismo económico –contratos de gas con Argelia, inversiones en Latinoamérica, apertura a los mercados de Europa del Este y de Asia– sin meterse en política ni en derechos humanos, pues de eso ya se encargarán otros: la UE, EE UU, Rusia o China. Se trata de un enfoque cercano al adoptado por el gobierno de Aznar a partir del Plan Estratégico de Acción Exterior en 2000. En su versión extrema, esta posición sostiene que el refuerzo de los nexos comerciales y financieros supone por sí mismo un éxito político y estabilidad a largo plazo para los países implicados. Pero esta concepción pasa por alto la necesidad de proyectos políticos que establezcan objetivos, prioridades y calendarios. Como demuestra el caso de América Latina, se precisan políticas públicas que doten de un marco normativo y legal a las inversiones.

Caso contrario, esa acción exterior funciona bien por sí sola únicamente en tiempos de bonanza económica. En tiempos de crisis deja al descubierto la falta de compromiso político. La coyuntura mundial puede empeorar, y la intensificación de la interdependencia crear conflictos con nuestro país (como en Marruecos o Argentina). Por su lado, las empresas españolas de la conferencia euro-mediterránea se estrellan una y otra vez contra los límites del librecambio económico y social, ante la falta de confianza política que expande el conflicto de Oriente Próximo. Tampoco se dan avances significativos en la zona en lo referente a la democracia y el respeto de los derechos humanos, aspectos que el gobierno parece haber borrado de la agenda, como ha denunciado insistentemente Amnistía Internacional.

– La tercera posición, ligada a la anterior, es que España debe ser ante todo realista en sus planteamientos, porque “no somos EE UU”. Este pragmatismo, por más que se envuelva en una retórica globalista, lleva en la práctica a una visión descafeinada del realismo político. Una potencia media carece de la capacidad de proyectar fuerza militar o poder económico por sí solas. Por ello, ha de limitarse a hacer acción exterior mientras intenta sacar el mayor partido de sus relaciones con las grandes potencias. Pero el pragmatismo olvida que España intentó dotarse de una política exterior hasta avanzada la mitad de los años noventa, y crear al mismo tiempo una política exterior europea a hombros de los gigantes francés y alemán. En ese periodo, España acarició incluso la posibilidad de entrar en el directorio de los grandes, lo cual muestra que en política exterior existe un margen importante para la percepción ajena y el *soft power*, especialmente cuando la desorientación cunde entre los pesos pesados. El pragmatismo tiene razón sólo en una cosa: lo que realmente puede movilizar España son ideas.

*España no tiene
medios ni una
visión conjunta
porque carece de
una idea clara de
qué política quiere*

– Una cuarta justificación (una política exterior pasiva) utiliza un argumento defensivo, que mide más las consecuencias de hacer que las de no hacer: “Quizá no tengamos una política exterior, pero los demás socios de Europa tampoco la tienen; así que ¿por qué preocuparse? ¿Acaso no es mejor no tener una política exterior que seguir una política exterior errónea?”. Varios elementos aconsejarían la adopción de un perfil bajo hasta que las crisis amainen: los bandazos continuos de los líderes europeos, presionados por imperativos electorales internos; las cambiantes alianzas sobre intereses sectoriales; los habituales celos de vecindad o, en fin, la incertidumbre sobre el destino de la UE.

Esta posición se vende como una demostración de prudencia, saber hacer y sentido de Estado. Pero los supuestos sobre los que se basa olvidan dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, los principales actores europeos sí tienen algo parecido a una política exterior, que demuestran con iniciativas como la propuesta de cooperaciones reforzadas o distintas velocidades dentro de la UE, o la posición frente a (pero no en contra de) Estados Unidos. En segundo lugar, la repercusión de las crisis globales en nuestro país desaconseja una actitud pasiva. Así, el impacto del conflicto de Oriente Próximo sobre el Magreb, con Marruecos sacando partido de la amenaza fundamentalista para ganarse a EE UU y debilitando la posición española en el Sahara. Otro ejemplo sería el efecto del caos social y político en Latinoamérica sobre la economía española: inmigración ilegal y pérdidas en empresas y bancos. Ambos casos sugieren que los beneficios derivados de participar del liderazgo compensan con creces los posibles pasos en falso. Por supuesto, la cuestión clave es qué tipo de liderazgo se quiere ejercer.

Hasta aquí las justificaciones más frecuentes. Queda por ver cuál es la posición global de España y si es posible atisbar alguna salida en el horizonte.

Para qué Europa, por qué EE UU

Numerosos estudios recientes destacan la falta de iniciativas y la pérdida de peso político de España en el mundo. Ello coincide con el refuerzo de las nuevas relaciones bilaterales con EE UU y Reino Unido, el subsiguiente distanciamiento del eje franco-alemán en la UE, y la ralentización del impulso político hacia la cuenca árabe mediterránea y hacia América Latina. La ambición del gobierno Aznar de hacer pasar a España de un estatus de potencia media a actor principal en el escenario internacional no parece estar respaldada por un proyecto sólido, ni basarse en un cálculo realista de los propios recursos, cercenados por el objetivo de déficit cero.

Hoy, España carece de una política exterior por partida doble: primero, por sí misma, en cuanto Estado; y segundo, en cuanto miembro de la UE. Mientras la diplomacia española coincidió con la trayectoria europea –vía

fondos estructurales y la redefinición de una posición en el mundo, especialmente tras el fin de la guerra fría– persistió el espejismo de un proyecto español. Pero la posterior incapacidad de la UE de Maastricht para fijar un modelo institucional y para definir su posición como gran potencia, unido al giro economicista de la unión monetaria, tuvo como efecto paralelo el desinflamiento de la política europea de España y de la PESC. Tras un amago de recuperación con la política exterior de seguridad y defensa (PESD) a partir de la crisis de Kosovo de 1999, plasmada en el proyecto de una fuerza de reacción rápida, el compromiso político y de seguridad vuelve a sufrir un parón. Finalmente, el 11 de septiembre de 2001 y luego la crisis de Irak, han terminado por hacer trizas la PESC y la PESD y resulta incierto si la Convención las resucitará de sus cenizas.

Europa ha permanecido dividida en política exterior, dedicando mucho tiempo a hacer negocios, pero poco a hacer política. La atrofia europea en la PESC ha sido causa de la atrofia española; pero también es cierto que el pragmatismo español de los intereses y su olvido de las grandes cuestiones políticas europeas han contribuido a la situación actual. Diríase que nos hemos homologado por abajo a Europa. Francia y Alemania, pese a las fisuras internas, al menos especulan con modelos intergubernamentales o federales para la UE: ambos países se apoyan en un proyecto europeo del que son el motor (pues a diferencia de otros, son imprescindibles), aunque mantienen siempre una voz propia. Lo cual no significa que no cambien de opinión, sino más bien que tratan en lo posible de anticiparse a los acontecimientos y marcar la agenda. Por su parte, Reino Unido fija su propio *timing* en casi todo –euro, Gibraltar o relación especial con Washington: lo hace claramente, con presteza y continuidad, con un pie en Europa y otro en EE UU–.

España lleva demasiado tiempo limitándose a gestionar su singladura por el complejo equilibrio de fuerzas institucionales de Europa. Tan bien lo ha hecho a veces –la presidencia española de la UE del primer semestre de 2002 es un ejemplo de ello– que ha llegado a creer que estaba haciendo política exterior. Pero ahora hay que tomar decisiones políticas, incluso anticiparse a las decisiones de los grandes, y además contribuir a lograr un consenso a quince, veintisiete o más miembros. En el espacio europeo, el reloj corre en contra de España, porque la ampliación desplaza el centro de gravedad de la Unión del Sur al Este, y la obliga a replantearse su posición en Europa con respecto a asuntos clave como la política agrícola común (PAC), la contribución al presupuesto comunitario o la reforma del mecanismo de toma de decisiones. En el espacio global, España se plantea cuál ha de ser su papel en el mundo dentro de una UE con peso económico, político y quizá militar. Es el paso crucial del “Más Europa”, al “Europa, ¿para qué?”.

La renovación del eje franco-alemán, que en términos geopolíticos pretende operar como un contrapoder a las ambiciones imperiales de EE UU, pone a nuestro país en un brete. La alternativa es la de alinearse con la po-

tencia hegemónica en las cuestiones de calado global: intervenciones militares, funcionamiento del comercio y finanzas mundiales, derechos humanos, protocolo de Kioto, o Corte Penal Internacional (CPI). Desde 2002, el frente antiterrorista común –que mete en el mismo saco a Al Qaeda y a ETA– ha supuesto un arriesgado órdago bilateral. Pero está claro que España, si quiere tener alguna vez una voz propia dentro de Europa, no podrá compartir muchos puntos de vista de la administración norteamericana. Tres dificultades se perfilan como insalvables y sugieren que el giro norteamericano no satisface los intereses de España, ni responde a una estrategia sólida que la cualifique como política exterior.

Primero, en los próximos años serán inevitables algunos desacuerdos entre la UE y EE UU, derivados de sus distintas capacidades (militar, económica); intereses (PESD y OTAN, ONU, Organización Mundial de Comercio, dólar frente a euro); áreas de acción (Asia, Oriente Próximo, Latinoamérica) y su visión del orden mundial (multipolar-multilateral *versus* unipolar-unilateral). España hace bien en querer salir del cascarón de Europa, pero la estrategia de mantener, como pareció sugerir al comienzo de la crisis la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, una equidistancia en las disputas entre dos “unilateralismos”, el de Washington y el de una UE liderada por el eje franco-alemán, quizá resulte insostenible a la larga. La estrategia de hacer de bisagra transatlántica entre EE UU y Europa puede tener sus ventajas, pero implica también un alto riesgo de que España se rompa como un eslabón que engancha dos trenes avanzando en zigzag.

*El giro hacia
EE UU no parece
satisfacer los
intereses de la
acción exterior
de España*

Segundo, España no es Reino Unido: una relación especial con EE UU se topa con que España tiene en el Mediterráneo y el Magreb un área natural y una responsabilidad inmediata. España conoce de primera mano, y con una perspectiva histórica más rica, la complejidad de los conflictos (que le podrían rebotar directamente), los procesos y las culturas, y debe aprovechar esta ventaja para negociar y luchar por sus intereses. Al otro extremo, España tiene en América Latina su asignatura pendiente para ir más allá de las estériles cumbres de jefes de Estado y de gobierno. Debe prestar cobertura política a la ayuda de la UE y de EE UU, sea vía Fondo Monetario Internacional (FMI) u Organización Mundial de Comercio (OMC), o sea apoyando los procesos de integración regional como Mercosur frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estadounidense. Finalmente, la apuesta norteamericana entrañaría caer progresivamente bajo la influencia de un aliado desproporcionadamente poderoso, lo que podría anular toda capacidad de acción española.

Estos tres elementos muestran que los hipotéticos premios de la apuesta estadounidense –un puesto como miembro de un G-9 o la celebración en

Madrid de una nueva Conferencia de Paz de Oriente Próximo— difícilmente compensarían la pérdida de la independencia española frente a la primera potencia. Llegados a este punto, la única opción de desarrollar una política exterior propia es lograr un encaje con la política exterior de la UE. A su vez, para conseguirlo, los demás socios europeos deben abandonar sus políticas particularistas. ¿Es eso posible?

Globalización y fin del consenso en política exterior

Poco después de que en septiembre de 2002 la ministra Palacio anunciara en el Congreso que España contribuiría desde el Consejo de Seguridad a que Europa hablara con una sola voz y fuera percibida como una “unidad”, ocurría justo lo contrario. La ruptura del consenso con respecto a Irak hacía tambalearse a la UE, la ONU, la OTAN y a la propia España. Si se quiere sacar alguna lección útil de la herida creada por la guerra iraquí, evitando que el debate se quede en una trifulca partidista, es preciso adoptar una perspectiva global para poder comprender las carencias de la política exterior y tratar de ponerles remedio.


Hay factores internos que moldean de forma variable el grado de consenso entre las fuerzas políticas en política exterior: la percepción de las posibilidades de éxito, el grado de cultura democrática o la implicación de los partidos políticos. Sin embargo, el debilitamiento de la política exterior y del consenso, aunque más notable en España, es un fenómeno simultáneo en la UE. Esta coincidencia sugiere que la clave ha de buscarse fuera, incluso más allá de Europa, pues la confusión en política exterior tiene su origen en los problemas e incertidumbres propias de la globalización.

La globalización es un proceso múltiple que interconecta a multitud de actores: institucionales y no institucionales, locales, nacionales y transnacionales; y que afecta a todos los países y a todas las áreas: política, jurídica, económica, y cultural. Esos procesos crean integración y fragmentación a un tiempo. De acuerdo con estas tendencias, la globalización tendría dos repercusiones claras en la política exterior.

La primera consecuencia es sustantiva: a medida que los procesos globalizadores se acentúan, los gobiernos se ven presionados a conducirse de conformidad con los principios de uno de los tres modelos de orden mundial que se les presentan. El primero sería el unipolar de la hiperglobalización económica, asociada desde el 11-S con las tendencias “imperiales” estadounidenses y que persigue el interés nacional sin cuestionar en lo esencial el *statu quo*. El segundo es el modelo utópico que propugna la revolución mundial pero ofrece pocas alternativas viables. Finalmente, un tercer modelo, multipolar y cosmopolita, aboga por una reforma en profundidad con bajas dosis de conflicto, mediante el refuerzo del Derecho

internacional, la reforma de las instituciones internacionales y, eventualmente, la instauración de mecanismos de seguridad colectiva y justicia distributiva. Sea cual sea la opción que se elija, los Estados se ven obligados, quieran o no, a hacer política global.

La segunda consecuencia es que las divisiones y las coaliciones que conforman la política exterior se complican extraordinariamente, formándose a lo largo de líneas nacionales, de intereses, ideológicas, culturales, etcétera. Ello obliga a los Estados a un mayor esfuerzo de coordinación para lograr una “acción exterior común”. Cuanto más directamente afectan los asuntos globales a los Estados y sus ciudadanos, los partidos políticos más operan en espacios transnacionales. La política exterior deja de ser estrictamente una “cuestión de Estado” intocable que supuestamente iguala a derecha e izquierda. En este


*La ruptura del
consenso interno
es un fenómeno
extendido a
otros países*

nuevo escenario, el tradicional consenso nacional en política exterior tiende a debilitarse en asuntos clave como las áreas prioritarias, la posición en los foros internacionales –ONU, OTAN, OMC–, las intervenciones militares, las crisis financieras o la ayuda al desarrollo. Tanto dentro de los países democráticos con más peso en el sistema internacional, como entre los propios Estados que forman unidades supranacionales o integran organismos multilaterales (UE, ONU, OTAN, OMC), el consenso en política exterior se verá condicionado por las alianzas de actores con operatividad regional y global.

Para España esto significa, en primer lugar, que tendrá que optar en sus líneas fundamentales de política exterior por un modelo de globalización. La crisis de Irak ha puesto de manifiesto la crónica falta de dirección de la diplomacia española, mostrando la imposibilidad de conjugar dos modelos de orden incompatibles. En segundo lugar, significa el fin del consenso interno como se ha entendido hasta ahora. Casos recientes son las desavenencias de PP y PSOE con respecto a Marruecos, pero no es imposible concebir futuros desacuerdos en los asuntos más dispares: el papel de Europa frente a EE UU; las relaciones bilaterales con este país; la gestión de las crisis financieras o de seguridad en Latinoamérica; los presupuestos de Defensa para la PESD; el proceso de paz de Oriente Próximo; la política de inmigración con países en desarrollo; la autodeterminación de Gibraltar; la deriva política en Cuba; o la representación de las comunidades autónomas en los Consejos de Ministros de la UE. En ese escenario, el presidencialismo de la política exterior española tendrá que lidiar con la continua amenaza de quiebra de la lealtad interna. A la vez, los ciudadanos se mostrarán cada vez más sensibles a la acción del gobierno respecto a ese “exterior” que ha dejado de situarse “afuera”. La tendencia es a que la política exterior comience a dar réditos electorales.

De forma simultánea, en la UE pueden surgir divisiones entre los Estados miembros con respecto a cuestiones fundamentales donde se juega la posición global de Europa. Tanto si, como parece probable, la globalización empuja a la UE en una dirección federalizante, como si la estanca, las políticas exteriores de cada Estado miembro y de la Unión van a alinearse en torno a cuestiones de principio. Lo que sugieren las crisis de la PESC, la PESD, la CPI o el protocolo de Kioto es que, contra lo que suponen los estrategias de mínimos, el horizonte de la decisión, a nivel estatal y comunitario, será cada vez más ambicioso. La pregunta de los agentes implicados pasará a ser no ya sólo cómo, sino para qué la OTAN, la PESC, Europa o la ONU. En esta situación, el consenso puede ser difícil de alcanzar. Añádase el efecto centrífugo que ejercerán en Europa los nuevos equilibrios tras la ampliación y la proliferación de actores. Es imposible saber cuánto durará este proceso de inestabilidad o si provocará rupturas definitivas. De cualquier modo, en el futuro habrá menos consenso y más política exterior.

Una política exterior cosmopolita


Para introducir la dimensión global en la formulación y ejecución de la política exterior se precisa tener las ideas claras sobre los propios intereses, las áreas prioritarias de acción, la posición que uno ocupa en el mundo y la que uno quiere ocupar; todo ello en relación a cómo debe ser ese orden mundial. España no puede conformarse con elegir entre el tradicional idealismo universalista y el pragmatismo. Hay que ofrecer un proyecto político cosmopolita de largo alcance.

Ser una potencia media como España no es fácil. Tiene que cooperar con otras potencias tan medias y revisionistas como ella; ensayar una política propia que no levante la suspicacia de sus socios más débiles; tratar de no bajar del *ranking* y, al mismo tiempo, no despertar los recelos de las principales potencias. Una política exterior española cosmopolita definiría los intereses nacionales de España en relación a los intereses locales, regionales y globales, de tal forma que no resulten incompatibles con unos mínimos principios éticos universalistas y una aplicación imparcial del Derecho internacional.

Los intereses nacionales son los intereses de los ciudadanos; el “bienestar” o “seguridad” de los españoles no están definidos a priori, sino que son precisamente el objeto a negociar. Una diplomacia de esas características significa el realineamiento de los tres pivotes de la actual política exterior –la batalla institucional europea, la cooperación económica y cultural y las políticas antiterroristas y de inmigración– en una nueva dirección que incluya la reforma de los mecanismos de orden global y su transparencia democrática, la equidad de las transacciones comerciales y la defensa de los derechos humanos.

Esa política se expondrá en ocasiones a un consenso interno débil, con alianzas transnacionales e intereses solapados en todas las áreas, pero estará deliberadamente comprometida con un modelo de orden mundial cosmopolita. Se basaría ante todo en la coordinación de intereses, si bien el Estado debería reservarse poder para hacer cumplir las líneas maestras de la política exterior cuando éstas entran en colisión con intereses privados incompatibles con los principios cosmopolitas. Por ejemplo, ha de evitarse la cooperación con regímenes despóticos, salvo para aliviar el sufrimiento de la población o propiciar un cambio de régimen.

Como principio-guía en el terreno de la seguridad, esa política respalda sin ambigüedades las acciones multilaterales de la ONU y rechaza las unilaterales. A España, tanto por principios éticos como por la limitación de sus recursos, no le conviene un mundo turbulento donde los actores hagan uso de su fuerza unilateralmente apoyados en causas “justas”. Va en nuestro interés apoyar las intervenciones humanitarias y acciones militares dentro del paraguas de las Naciones Unidas y siempre como último recurso. España debe abanderar el refuerzo de los regímenes multilaterales de control de armas de destrucción masiva y la diplomacia preventiva.


La clave de la política exterior se halla en la capacidad de poder influir

Respecto a EE UU, España tiene que tener muy clara su posición y actuar con suma prudencia, ya que esa política sólo podría sostenerse sobre las bases de un orden multipolar y el multilateralismo. Cualquier cesión que suponga un menoscabo de la estabilidad europea ha de ser sopesado muy cuidadosamente. De acuerdo a una estrategia de submarino, España ha de potenciar, con el doble lenguaje de la diplomacia, las relaciones con los sectores políticos, económicos y culturales dentro de EE UU menos incompatibles con los intereses de España y Europa.

En cuanto a Europa, un enfoque cosmopolita requiere que, junto a la dura negociación de intereses, España aporte algo al debate de fondo; se trata, en palabras de Andrés Ortega, de ofrecer “una idea de Europa”, ya que no son las instituciones las que tiran de la política, sino al revés. España debe plantear urgentemente el “Europa, ¿para qué?” y adoptar una posición propia. Propuestas como la creación de un presidente del Consejo y un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión pierden valor si en el fondo no se tiene claro qué política se quiere hacer. La UE ha de ser también para España la plataforma de lanzamiento de propuestas de reforma de las instituciones del sistema internacional. Es fundamental que el gobierno impulse el debate dentro del país, y dentro de Europa, y entre éstos y el resto de países y foros.

Latinoamérica y Mediterráneo continúan siendo áreas naturales de proyección. En ambas, España ha de recuperar la iniciativa y maniobrar con

cuidado para que sus socios europeos o EE UU no coarten –vía OTAN o políticas comerciales– su margen de acción. Hay que prestar atención al cuarto eje de la política exterior: las relaciones de vecindad en la orilla mediterránea, en especial Marruecos, para que no vuelva a repetirse una crisis como la de 2001-02. Una política de refuerzo bilateral con los países magrebíes y africanos de los que España recibe inmigración sería recomendable para la cooperación y el conocimiento mutuo.

Hablamos de una política que apunta a la descentralización. Por un lado, debe renegociarse la posibilidad para las comunidades autónomas de ser incluidas dentro de las delegaciones españolas en las reuniones del Consejo de Ministros, como ocurre en Alemania, Reino Unido o Bélgica. España tiene pendiente la delicada tarea de negociar con los nacionalismos y las regiones su papel en Europa, que si fuera más activo tal vez tendría el efecto de disminuir la tensión disgregadora interna. Por otro lado, se trata de una política exterior que supone un esfuerzo por implicar a la sociedad civil, de forma que los ciudadanos perciban las repercusiones de los asuntos regionales y globales sobre la política y el bienestar nacional y apoyen activamente un cambio.

No faltan retos y dificultades. La dispersión de actores e intereses puede tener efectos desestabilizadores. Las alternancias de gobierno, el electoralismo partidista o el secuestro de la política exterior por actores privados, representan un riesgo permanente. La dificultad de llevar a cabo una política de este tipo en los niveles bilateral-multilateral, y local-nacional-regional-global, por ejemplo, en un asunto como la PAC, sugiere la necesidad de una estrategia gradualista.

Por último, hay que introducir mejoras en los planes, definir objetivos estratégicos, establecer una periodización y aportar los recursos para ello. Hay que recuperar el peso del ministerio de Asuntos Exteriores frente a otros departamentos –Defensa o Economía– aunque no se hará sin una discusión a fondo de los agentes implicados para definir las prioridades. El gasto español en defensa –seis veces inferior al de Francia– es sin duda uno de los asuntos pendientes.

España no tiene por qué resignarse a interpretar un papel subordinado en el escenario internacional. La política exterior de un país mediano no es una mera función de su producto interior bruto o de su capacidad militar. La clave se halla en la capacidad de influencia, producto de maximizar sus recursos e iniciativas, de aprovechar sus oportunidades geopolíticas y de utilizar el atractivo de su cultura para fines políticos. España está aún a tiempo de reconducir su política exterior hacia un orden mundial más pacífico y más justo.

La ONU después de Irak

Guillermo Medina

¿Es posible devolver a las Naciones Unidas su credibilidad y protagonismo? ¿Se convertirá en una gran agencia humanitaria sin nervio político? El debate sobre la organización atañe no sólo a la legalidad sino también a la legitimidad de sus decisiones.

La guerra de Irak fue corta, pero la historia necesitará mucho tiempo para mostrarnos sus efectos. Uno de ellos es que las Naciones Unidas aparecieron como la víctima institucional del fracaso diplomático de Estados Unidos en su intento de lograr una resolución legitimadora de su decisión previa de atacar Irak. Al retirar, por falta de apoyo, la resolución al efecto y sustituirla por el ultimátum de las islas Azores (16 de marzo) a Irak y a la ONU, EE UU, Reino Unido y España dañaron la capacidad real del organismo para cumplir con sus fines en el “nuevo orden”. A partir de entonces se abrió el debate sobre la función futura de las Naciones Unidas.

Lo que quedó de la refriega escenificada antes de la guerra en el Consejo de Seguridad de la ONU fue la constatación del papel que le atribuye la única superpotencia: ser un instrumento coadyuvante de la propia estrategia de seguridad mundial. En unas declaraciones a la cadena NBS, el secretario de Estado, Colin Powell, advirtió: “No estamos dispuestos a decir: ‘muy bien, el conflicto ha terminado y nos vamos para dejar el sitio a las Naciones Unidas’. Los países que han pagado el precio político y el precio de sangre (...) para crear las circunstancias que permiten establecer un gobierno democrático en Irak tendrán un papel importante y un papel motor en ese proceso”.

El fracaso diplomático de Powell en la ONU supuso un triunfo de los más radicales partidarios del unilateralismo en EE UU, que no han ocultado nunca la hostilidad que desde hace tiempo profesan al organismo y que aprovecharon aquel fiasco para imponer su visión. Uno de sus más destacados representantes, Richard Perle, se apresuró a escribir en *The Guardian*,

Guillermo Medina es colaborador de la revista POLÍTICA EXTERIOR.

el 21 de marzo, recién comenzado el ataque militar a Irak: “Gracias, Dios mío, por la muerte de la ONU”. Lo que había muerto, según él, era “el mito de las Naciones Unidas como fundación de un nuevo orden internacional (...) el concepto liberal de una seguridad obtenida por un Derecho internacional aplicado por instituciones internacionales”.

El mismo Perle declaró a *Les Echos* el 25 de abril: “La ONU es incapaz de resolver los problemas más graves de nuestro tiempo”. Ése es el punto de vista predominante en Washington, donde hay consenso en considerar que la ONU no es un instrumento idóneo para garantizar la seguridad de su país en el siglo XXI, aunque Powell aprecie las ventajas de contar con su respaldo, en todo caso no condicionante. Los más radicales neoconservadores han evocado incluso el abandono del Consejo de Seguridad como forma de deslegitimarlo. Sencillamente, al dejar de ser útil al unilateralismo, el Consejo de Seguridad se ve incapacitado para ejercer su función institucional.

La resolución 1483

De haber secundado y amparado la decisión de EE UU de atacar a Irak, la ONU habría sobrevivido manteniendo la apariencia de funcionalidad como garante de la seguridad mundial. Pero en tal caso habría quedado reducida de facto a la condición de ente colaborador de los planes y objetivos americanos. Sin embargo, al soslayar ese destino, la ONU está amenazada de obtener el mismo resultado, aunque con dignidad.

Al pasar por encima del Consejo de Seguridad, EE UU y sus coaligados le vaciaron de influencia y poder. Concluida la guerra de Irak, numerosos interrogantes se ciernen sobre el futuro de las Naciones Unidas. ¿Es posible devolver a la ONU su credibilidad y protagonismo? Si no lo es, ¿será sometida, ignorada o reconvertida en una gran agencia humanitaria sin nervio político? ¿Es posible una reforma institucional de la organización en un contexto unilateral? ¿Hasta dónde puede EE UU prescindir de la ONU? ¿Aceptará Washington la cobertura de la ONU para eludir los efectos negativos de una administración en solitario en Irak? Después de la batalla diplomática que precedió al ataque del 20 de marzo, el debate jurídico-político pasó de la legalidad de la guerra a la legalidad de la ocupación. ¿Iba a seguir a la guerra sin mandato de la ONU una posguerra sin responsabilidad colectiva en su gestión?

Las primeras respuestas vinieron dadas por la resolución 1483, aprobada por el Consejo de Seguridad el 22 de mayo por catorce votos a favor y la ausencia de Siria. Analicemos en primer lugar su contenido:

– *El mandato y la autoridad.* La resolución reconocía “la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del Derecho internacional aplicable, corresponden a esos países (EE UU y Reino Unido) en

su calidad de potencias ocupantes bajo un mandato unificado (la ‘autoridad’). Se trata de un reconocimiento de competencia, pero también de la responsabilidad de las potencias ocupantes como tales. La pretensión de Francia, Rusia y Alemania de establecer un plazo al mandato quedó reducida a la obligación de “pasar revista a la aplicación de la resolución dentro de los doce meses siguientes a su aprobación y considerar las nuevas medidas que puedan ser necesarias”.

La resolución 1483 “insta a la autoridad a que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y otras normas pertinentes del Derecho internacional, promueva el bienestar del pueblo iraquí mediante la administración efectiva del territorio, en particular tratando de restablecer la seguridad y estabilidad además de crear las condiciones en las que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro político”. Se trata por tanto de una invitación o incitación, no de un mandato, en la que la nitidez de los objetivos contrasta con la inconcreción de las formas y plazos para alcanzarlos. No hay un calendario preciso y la fuerza de estabilización sigue siendo la de la coalición bélica y sus adheridos. A diferencia de Kosovo y Afganistán, el poder del control militar lo ejercerán las potencias ocupantes a través de la autoridad estadounidense establecida antes de la resolución.¹

– *Representante de la ONU*. La importancia del papel atribuido a la ONU debe medirse en parte por la valoración que merezca la figura de su representante en Irak. Las aspiraciones “multilaterales” lograron en este punto cierto reconocimiento, sin duda con la ayuda de la actitud propicia de Reino Unido. La figura del “coordinador” designado por el secretario general, Kofi Annan, fue “elevada” a la de “representante especial”, como en Kosovo y Afganistán, y se reconocieron unas “funciones independientes” que quedaron definidas así: “Informar periódicamente al Consejo de sus actividades, coordinar las actividades de la organización en los procesos posteriores al conflicto, coordinar a todos los organismos internacionales dedicados a asistencia humanitaria y reconstrucción en Irak y, en coordinación con la autoridad, prestar asistencia al pueblo iraquí”.

*El representante
de las Naciones
Unidas en Irak
tiene limitada
capacidad
resolutiva*

1. La resolución 1244, de 10 de junio de 1999, acordó desplegar “bajo los auspicios de las Naciones Unidas, presencias internacionales, una civil y otra militar”. Esta última contaba con una “participación sustancial” de la OTAN. Las dos presencias dependían del representante especial de la ONU. En Afganistán, la resolución 1386, de 20 de diciembre de 2001, estableció el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF) autorizada por la ONU para ayudar a la autoridad interina afgana al mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores. La presencia, inicialmente de seis meses, fue ampliada por sucesivas resoluciones.

Más alcance político tiene la función reconocida al representante “trabajando intensamente con la autoridad, el pueblo de Irak y otros interesados a fin de avanzar en la tarea de restablecer y formar instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo y colaborando para facilitar un proceso que culmine en un gobierno de Irak, internacionalmente reconocido y representativo”. El representante de la ONU no será un convidado de piedra, pero su valoración como “un actor importante del proceso político puesto en marcha” (Dominique de Villepin) se ve limitada por su escasa capacidad resolutive. Sin embargo, la habilidad y experiencia del brasileño Sergio Vieira de Mello, nombrado representante especial del secretario general, pueden lograr cierta influencia, más allá de la letra de la resolución, en el curso de los acontecimientos.

– *El fin de las sanciones.* La solución encontrada al problema de las sanciones a Irak representa un ejercicio de habilidad diplomática. De acuerdo con las resoluciones que siguieron a la invasión de Kuwait, Irak sólo podía comerciar con el exterior y recibir dinero en condiciones muy estrictas y bajo supervisión de la ONU. Washington exigía el levantamiento inmediato de todas las prohibiciones referidas al comercio (excepto las de ventas de armas) y la disposición sobre los recursos generados por el petróleo. Rusia y Francia lo condicionaban a que el Consejo de Seguridad constataste, de acuerdo con las resoluciones que las originaron y el informe de sus inspectores, la eliminación de las armas de destrucción masiva (ADM). “Una certificación independiente y proveniente de una institución autorizada por la comunidad internacional”, dijo, eufemísticamente, Hans Blix. Sin levantamiento de las sanciones, nadie dispondría de autoridad legal para exportar el crudo iraquí, tutelado por la ONU.

La situación de partida era complicada. Jurídicamente, Francia y Rusia, más o menos apoyados por China y Alemania, podían presionar a EE UU esgrimiendo el requisito de que el levantamiento de las sanciones debía estar precedido por la certificación de los inspectores sobre las ADM. Sin embargo, la virtualidad de ese arma legal, como de las sanciones, perdía todo sentido tras la caída del régimen baazista y la no localización de dichas armas. Empecinarse en ese punto habría sido anteponer una formalidad, por importante que fuese, a la evidencia, y provocar que la coalición anglo-americana prescindiera nuevamente del Consejo de Seguridad, esta vez con la comprensión de la mayoría de los países miembros. Algunos altos funcionarios de Washington dejaron claro que deseaban el levantamiento de las sanciones por parte del Consejo de Seguridad, pero que de no producirse harían caso omiso de las mismas.

En realidad nadie se oponía al levantamiento de las sanciones, sino a hacerlo, como sostenía el presidente ruso, Vladimir Putin, sin el dictamen de los inspectores. Una solución de compromiso habría sido la suspensión de las sanciones en espera de una posterior decisión del Consejo, como en al-

gún momento se consideró, pero EE UU impuso el levantamiento puro y simple. Pudo acordarse el regreso de los inspectores después de levantadas las sanciones, como propuso Rusia, lo que habría representado un reconocimiento del papel de la ONU, y a su vez una forma de dar credibilidad a un eventual e improbable hallazgo de armas, o la ausencia de las mismas; pero EE UU consideró la cuestión innecesaria e irrelevante, sin duda porque Blix y sus colaboradores comparten con Francia las preferencias punitivas de Washington y porque la cuestión de los inspectores simbolizaba la disputa anterior a la guerra.

Finalmente, a través de la resolución 1483, el Consejo de Seguridad “reafirma que Irak debe cumplir las obligaciones de desarme que le incumben”, “alienta” a EE UU y Reino Unido a que “le mantengan informado de sus actividades al respecto” y “destaca su intención de volver a examinar” los mandatos que dieron lugar a las sanciones. Tres afirmaciones irónicamente pueriles (con Irak ocupado y las armas sin aparecer) con las que se pretendía salvar la dignidad de la ONU ante el hecho básico consistente en la imposición de la exigencia estadounidense. Los inspectores no vuelven (aunque podrían hacerlo en el futuro en cooperación con la autoridad) y EE UU ha asumido la responsabilidad en la inspección de las armas. Es la forma diplomática de “pasar página” de lo que sirvió como justificación formal de la guerra de Irak.

– *Recursos del petróleo.* La resolución “pone término a las funciones relacionadas con las actividades de observación y supervisión a cargo del secretario general en virtud del programa, en particular la supervisión de la exportación de petróleo y derivados de Irak”. El programa “petróleo por alimentos” (expiraba el 3 de junio), finalizará una vez que transcurra la prórroga de seis meses acordada por la resolución 1483 a partir de su aprobación el 22 de mayo. Se trata de una concesión (cuatro meses en la primera propuesta de resolución americana) que dista de satisfacer la pretensión de algunos gobiernos de que la supresión del programa fuese gradual y flexible o de prolongarlo hasta la formación de un gobierno iraquí reconocido internacionalmente. Pasado el semestre de prórroga, la responsabilidad “por la administración de toda actividad restante en virtud del programa” será transferida a la autoridad. Por otra parte, la resolución obliga a una revisión “a la luz del cambio en las circunstancias” de la “utilidad relativa de cada uno de los contratos aprobados y financiados” (en virtud del programa).

– *Fondo de desarrollo.* La resolución “observa que se ha establecido” un Fondo de desarrollo (la propuesta inicial de EE UU, presentada el 9 de junio, lo denominaba inapropiadamente Fondo de asistencia), para Irak que

*¿Es posible
legalizar la
posguerra sin
legalizar la
guerra?*



REUTERS/CORDÓN PRESS

***Joschka Fischer y Kofi Annan en el Consejo de Seguridad de la ONU
(Nueva York, 19 de marzo de 2003)***

“se deberá utilizar de manera transparente para satisfacer las necesidades humanitarias del pueblo iraquí, llevar a cabo las tareas de reconstrucción económica y reparación de la infraestructura de Irak, y hacer frente a los gastos de la administración civil iraquí, así como para otros fines que vayan en beneficio de la población”. El Fondo “estará a cargo del Banco Central de Irak” y auditado por contadores públicos independientes aprobados por la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión del Fondo, de la que formarán parte representantes del secretario general de la ONU, del director del Fondo Monetario Internacional, del presidente del Banco Mundial y

del director del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico. No hay referencia a obligación alguna de informar a la ONU.

El apartado 20 clarifica los ingresos del Fondo y su control. “Decide [el Consejo de Seguridad] que todas las ventas de exportación de petróleo, productos derivados y gas natural que se lleven a cabo a partir de la aprobación de la presente resolución, se hagan con las mejores prácticas del mercado internacional y, a efectos de transparencia, sus cuentas sean verificadas por contadores públicos independientes que presenten informes a la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión (...) y que además, con la excepción de lo dispuesto en el párrafo 21 (el cinco por cien de las ventas será depositado en el Fondo de Indemnización), la totalidad del producto de dichas ventas se deposite en el Fondo de Desarrollo para Irak hasta que se haya constituido un gobierno de Irak reconocido y representativo”.

Como se observa, lo resuelto estaba lejos de las pretensiones iniciales de Francia y Rusia de un control directo de la ONU del petróleo iraquí. El apartado 9 advierte de que los recursos del Fondo “serán desembolsados según disponga la autoridad, en consulta con la autoridad provisional iraquí”. La supresión de las sanciones y el establecimiento de la “inmunidad judicial” en la gestión de los recursos petrolíferos han dado a EE UU un poder prácticamente pleno en la explotación de los mismos. En los hechos, el responsable iraquí designado por EE UU, Thamir Ghadhbane, prácticamente un ministro del petróleo, está subordinado a las decisiones que toman los tres directivos, dos estadounidenses y un iraquí nacionalizado en EE UU, nombrados por Washington y que dependen del presidente del Consejo de Vigilancia, Phillip Carroll, verdadero patrón del petróleo iraquí.

Cuestión delicada a la vista de las nuevas evidencias de los crímenes perpetrados por el régimen de Sadam Husein es la persecución y juicio de sus responsables y autores. La resolución 1483 formula la “necesidad de que se rindan cuentas por las atrocidades y los crímenes cometidos por el anterior régimen iraquí” e “insta” a los miembros de la ONU a que “respalden las medidas encaminadas a hacerlos comparecer ante la justicia”. Pero hacer justicia por los crímenes del régimen baazista se convertirá en un difícil problema para la “autoridad”, es decir para EE UU, que ha asumido esa carga al rechazar que la resolución 1483 precise la forma en que se hará justicia y desde luego que reconozca cualquier forma de competencia de un tribunal internacional. ¿Quién va a juzgar a los dirigentes y cómplices del régimen de Sadam? El 8 de mayo comenzaron los procesos judiciales en Irak bajo la supervisión del consejero de Justicia estadounidense, Clint Williamson, quien dijo que “los crímenes contra el pueblo iraquí serán juzgados por el pueblo iraquí”. ¿Quiénes serán los jueces, quién los nombrará, con arreglo a qué principios y normas? ¿Será una justicia de los vencedores?

Entre el primer proyecto de resolución presentado por EE UU el pasado 9 de mayo y el aprobado veintitrés días después hay notables diferen-

cias –hasta ochenta modificaciones a los sucesivos textos– cuya importancia a favor de la visión multilateralista debe reconocerse. La propuesta inicial que confería a las Naciones Unidas un papel “vital” en cuanto a “proporcionar ayuda humanitaria, apoyando la reconstrucción de Irak y ayudando a la formación de una autoridad interina” fue sensiblemente mejorada hasta quedar en los términos siguientes: “Que las Naciones Unidas desempeñen un papel fundamental en la prestación de asistencia humanitaria, la reconstrucción de Irak y el restablecimiento y la creación de instituciones nacionales y locales de autogobierno representativo”. De esta forma al Consejo de Seguridad se le reconoce una función vital también en la gestión política de la posguerra en Irak, lo que evita la ostensible relegación a la condición de prestigiosa ONG.

Dicho lo anterior, el texto general de la resolución 1483 responde a la interpretación estadounidense del concepto “vital” en contraposición al “central”. El sentido dado a ambos conceptos es, respectivamente, el de “importante” y “decisorio”. Y lo aprobado por el Consejo de Seguridad responde indudablemente al primero con algunas concesiones secundarias al segundo.²

Un papel ‘vital’

Algunos analistas se esforzaron por encontrar lecturas concluyentes sobre los “vencedores” y “vencidos” por la resolución que pone fin aparentemente al conflicto político-legal vivido en el Consejo de Seguridad sobre la crisis de Irak. ¿Hay que interpretar “la paz de la 1483” como una capitulación de los países antihegemónicos? Éstos lo niegan argumentando que los principios se han salvado porque la resolución no ha legalizado la guerra. En realidad, esta cuestión se ha obviado. Ni se la legaliza ni se la condena, porque nadie tenía interés en un pronunciamiento tan crítico y conflictivo sobre un asunto tan evidente y a estas alturas políticamente incorrecto e incómodo. La ilegalidad formal de la guerra ha quedado en el limbo jurídico de la historia.

Quienes interpretan que se ha producido una “capitulación” de la ONU ante la hiperpotencia destacan el contraste entre los plenos poderes otorgados a EE UU (la autoridad) y la inexistencia de las ADM invocadas para justificar la guerra. La resolución aprobada liquida los equipos inspectores de la ONU y cede la responsabilidad inspectora a la autoridad ocupante. En vez de colocar a Irak bajo la tutela de la ONU, no especifica limitaciones sustanciales a los poderes de la autoridad ocupante –auténtica controladora del

2. El 10 de abril, con la guerra virtualmente concluida, Colin Powell declaró a *Los Angeles Times* que “la responsabilidad sobre Irak no puede ser asumida por la ONU”. Después de la cumbre anglo-americana de Belfast, Bush dijo que la ONU tendría un papel “vital”, pero la ambigüedad de este concepto quedó aclarada poco después por el secretario de Estado cuando puntualizó que no significaba “central”, más que en lo referente a la ayuda humanitaria.

proceso de reconstrucción económica y de transición política– y las funciones atribuidas a la ONU y a Annan convierten a ambos en instituciones colaboradoras de las potencias ocupantes.³

Sin embargo, aunque la resolución 1483 asumió básicamente los objetivos de la propuesta estadounidense, no debe interpretarse como una simple claudicación si se consideran sus aspectos positivos y el contexto real y fáctico en el que se ha producido. Los intereses y aspiraciones de la coalición ocupante y de los países antihegemónicos están todo lo equilibrados que cabía esperar en la resolución. Ésta es el resultado de una negociación realizada por ambas partes con ánimo constructivo y percepción pragmática de la realidad posbélica de Irak.

Ciertamente, la resolución legitimó la ocupación por la coalición y la autoridad ocupante, pero ello no es sino la constatación de una realidad irreversible. No recompone la legalidad internacional violada, que en puridad sólo podría manifestarse mediante una condena de la guerra sin aval, pero restablece, al menos formalmente, la funcionalidad de la organización y trasluce la intención de “rehabilitarla moralmente” a posteriori. Más bien significa el compromiso posible en la “correlación de fuerzas” actual entre unilateralistas y multilateralistas y se atiene a un hecho irreversible: la guerra al margen de la legalidad había concluido y había que centrarse en los problemas de la ocupación de Irak.

¿Legítima de hecho la resolución 1483 la situación que precede a su aprobación? Los multilateralistas lo niegan. “La resolución carece de retroactividad y no legitima las actuaciones en Irak contra la opinión del Consejo de Seguridad”, según Igor Ivanov, ministro ruso de Asuntos Exteriores. Su colega alemán, Joschka Fischer, añadió que la posición de Alemania, hostil a la guerra, sigue vigente, y el francés, Dominique de Villepin aseguró que Francia, “al votar la resolución (...) permanece fiel a sus principios: este texto no legitima la guerra y abre la vía a la paz, que hay que construir juntos (...). Hemos escogido la unidad y la responsabilidad de la comunidad internacional (...). La ONU vuelve al juego y tengo la convicción de que estará en el futuro en el centro de la acción internacional”.

¿Ha contradicho Francia su posición anterior? No, si los hechos de la guerra y la posguerra pudieran disociarse, poniendo la segunda bajo la égida del realismo y la responsabilidad frente a la cuestión de principio asumi-

*Renunciar a
contrariar a la
'nueva Roma'
sería abdicar de
los principios de
un mundo plural*

3. El 12 de junio el Consejo de Seguridad concedió a las tropas de EE UU, con la abstención de Francia, Alemania y Siria, un nuevo año de inmunidad ante la Corte Penal Internacional. El mismo día, Rumsfeld exigió a Bélgica que suprimiera su ley de competencia universal como condición para la construcción en Bruselas de la nueva sede de la OTAN.

da para rechazar la primera. ¿Es posible legalizar la posguerra sin legalizar la guerra? ¿Podía Francia hacer otra cosa una vez concluida la guerra y por tanto la vigencia de la discordia previa a la misma? Una vez derribado el régimen baazista se producía una situación de hecho que originaba una realidad jurídica, y sobre todo política, distinta. En ella carecía de sentido, a los ojos de gran parte de la comunidad internacional, proyectar sobre el futuro los vicios legales de la guerra, en perjuicio de la normalización democrática y la reconstrucción.

Entre los principios y el realismo

La resolución ha de contextualizarse en la realidad presente y los dilemas que plantea. ¿Qué hacer ante la hiperpotencia resuelta a usar sin complejos ni limitaciones todo su poder? La primera opción es resignarse y renunciar a contrariar a la “nueva Roma”, lo que supondría abdicar de los principios de un mundo plural, regido por reglas colectivas. La segunda es esperar, confiando en que los problemas y limitaciones del unilateralismo para crear un mundo más estable y seguro terminen por provocar no sólo un cambio de presidente sino también un cambio de política en EE UU; es una expectativa posible, pero lenta y azarosa. La tercera está en la línea de lo propuesto por el ex ministro de Exteriores francés, Hubert Védrine: “A un mismo tiempo, asumir, defendernos, separarnos, con habilidad y sangre fría. Seguir recordando moderadamente pero con claridad los principios de toda sociedad internacional para ser coherentes y preparar el futuro”.⁴

Una realista y hábil combinación de las dos últimas opciones parece la mejor estrategia de contención en los escenarios de diálogo-confrontación con EE UU: la lucha común contra el terrorismo, la reconfiguración de las relaciones atlánticas, la globalización económica, las relaciones de poder con las potencias emergentes y, desde luego, el debate sobre las Naciones Unidas. A esa visión realista y paciente, que busca y aprovecha las ventanas de oportunidad, parece responder la resolución 1483.

Los hechos podrían dar la razón a quienes piensan que el tiempo favorece a la ONU y que la posguerra iraquí depara un contexto más propicio. El *Financial Times* lo previó al comentar en pleno debate diplomático prebélico que “EE UU parece determinado a debilitar la institución [la ONU] que más necesita”. Si la guerra sirvió para demostrar que EE UU se basta y se sobra para ganar una guerra, la posguerra demostrará la imposibilidad de hacer frente unilateralmente a los innumerables problemas de la reconstrucción política y económica y a las consecuencias de todo tipo generadas por “las guerras de Bush”. EE UU no necesitó a la ONU para hacer la guerra, pero no ha podido gestionar la posguerra en un enfrentamiento permanente

4. *Le Monde*, 22 de mayo de 2003.

con el Consejo de Seguridad, al igual que los países del rechazo no están en condiciones de sostener una dinámica de conflicto. Washington necesita algo más que aliados circunstanciales y condescendientes para evitar una catástrofe humanitaria en Irak, continuar la guerra contra el terrorismo mundial o llevar la paz a Oriente Próximo.

Cuando el portavoz del departamento de Estado, Richard Boucher, aseguró, durante la negociación de la 1483: “Nos esforzaremos por conseguir una resolución que todo el mundo pueda votar”, no actuaba bajo un súbito ataque de generosidad, sino en plena conciencia de la necesidad de ganar apoyo y legitimación internacionales. Ni siquiera EE UU podía colocarse en rebeldía abierta y permanente en el Consejo de Seguridad prescindiendo unilateralmente del levantamiento de las sanciones, lo que por otra parte hubiera supuesto una inseguridad jurídica inadmisiblemente incluso para las empresas estadounidenses implicadas o interesadas en la reconstrucción del país y en la explotación petrolífera.

La difícil situación en Irak, la persistencia de la inestabilidad en Afganistán, los atentados terroristas en Riad y Casablanca, las dificultades para concretar el proceso de paz palestino-israelí, todo debe incitar a Estados Unidos a contar con apoyos internacionales en los diversos frentes. Dentro del país, la administración tiene que enfrentarse a las acusaciones de mentir sobre las armas de destrucción masiva iraquíes y fabricar o amañar pruebas para justificar la guerra. Ello no va arredrar a los ultraconservadores ni al Pentágono, cuyo número dos ha reconocido sin pudor la manipulación, pero estimula, por primera vez desde los atentados, un frente interno que cuestiona los métodos de la administración republicana.

La suavización estadounidense tiene que ver con los múltiples problemas y complicaciones de la posguerra. EE UU se ha mostrado incapaz e indolente como potencia ocupante. Meses después de finalizar la guerra, el caos es tal que se multiplican las críticas a la improvisación e impericia para organizar la paz y a la falta de previsión sobre los problemas y riesgos de la estabilización. Washington tuvo que relevar al desorientado administrador, el general retirado, Jay Garner, y prescindir de ciertos líderes proamericanos del exilio poco representativos.

El rechazo a la ocupación militar favorece las expectativas electorales de los líderes iraquíes nacionalistas, mientras que los ataques a las tropas no tardarán en superar en víctimas a las bajas durante la contienda. Lejos de pensar en una retirada parcial de los soldados estadounidenses, el actual administrador, Paul Bremer, reclamaba el envío de miles de policías para controlar las ciudades, mientras que Rumsfeld anunciaba a finales de mayo

*Para los
neoconservadores
la ONU no puede
afrentar los
peligros del
mundo moderno*

que enviaría 15.000 soldados de refuerzo, lo que elevaría la cifra de efectivos, incluyendo los policiales, a 160.000. Al mismo tiempo, el proceso político se ralentiza y avanza con contradicciones.⁵

El paso del tiempo y las circunstancias posbélicas también favorecen a los sectores más dialogantes de la administración Bush, de forma que las diferencias entre el primer proyecto de resolución presentado por EE UU y el aprobado marcan las distintas ópticas de los departamentos de Defensa y de Estado, respectivamente. Así como el Pentágono se sentó a esperar a que fracasase Powell en el intento de conseguir el apoyo del Consejo de Seguridad a la guerra, éste esperó a los previsibles problemas de su rival interno después de la guerra, simbolizados en los errores de Garner como administrador.

Sin embargo, no hay que olvidar que los multilateralistas de Washington, situados en el departamento de Estado, son en el fondo unilateralistas moderados. Sostienen, como Powell, que antes de atacar Irak u otro país, EE UU debe pedir el apoyo del Consejo de Seguridad, pero que si éste no se produce, actuará de todos modos. “El Consejo debe decidir, y una vez que lo haya hecho haré lo que quiero”. Ése fue el mensaje de Powell en septiembre de 2002 ante el Consejo: lo que decida “no nos impedirá hacer lo que creamos que es apropiado”. Son, como escribió Robert Kagan, “multilaterales instrumentales” y siguen con ello una tendencia histórica del “realismo” americano que no confía en las Naciones Unidas. La diferencia con los neoconservadores unilateralistas es que éstos están profundamente convencidos de que no es posible afrontar con eficacia los peligros del mundo moderno con un orden internacional que tenga como eje decisorio o condicionante a la ONU, por lo que hay que prescindir de la organización, mientras que Powell y los conservadores tradicionales creen que es posible tener a la organización de su lado y que el juicio favorable del Consejo de Seguridad es deseable aunque no vinculante. No hay pues una oposición frontal de fondo entre unilateralistas puros y multilateralistas instrumentales. Como se vio con ocasión del debate sobre Irak en el Consejo de Seguridad, los primeros deseaban simplemente quemar etapas, convencidos de que el Consejo no aprobaría el ataque, mientras que los segundos creían necesario, con Powell a la cabeza, intentar ganar antes el apoyo de la ONU.

Las dos visiones han actuado sin grave contradicción, más bien como fases distintas de un mismo plan (“el puño de hierro del unilateralismo dentro del guante de terciopelo del multilateralismo”).⁶ Entre ellas se establece un equilibrio que permite jugar tácticamente según las circunstancias. Am-

5. El 1 de junio Bremer anuló la convocatoria que hizo el 21 de mayo para organizar un congreso nacional y sustituyó éste por un consejo político de no más de treinta miembros que asumirá la representación provisional iraquí y redactará la Constitución que será sometida a referéndum.

6. Robert Kagan, *The Washington Post*, 13 de noviembre de 2002.

bas se apoyan mutuamente: los multilateralistas pueden negociar en posición de fuerza con los aliados y objetores porque éstos saben que en caso contrario entrarán en escena los unilateralistas; que dejan hacer a los primeros a sabiendas de que les cederán el terreno si fracasan. En ese entendimiento, la administración Bush asumió antes de la guerra que el departamento de Estado lograría reconducir a los “díscolos” a favor de su resolución en el Consejo de Seguridad.

El fracaso resultó irritante para todos en Washington y fortaleció a los unilateralistas genuinos, que aprovecharon la ocasión para demostrar la voluntad de actuar independientemente de todo condicionamiento. Pero después de la guerra el juego entre unilateralistas y multilateralistas en Washington vuelve a equilibrarse en su objetivo de reconstruir la OTAN y reconducir a la ONU hacia un papel colaborador. Los reticentes y díscolos han tenido ocasión de comprobar la dureza de las reacciones americanas y, sobre todo, la inutilidad de su “numantinismo” para cambiar la voluntad preexistente en la Casa Blanca.

A su vez, EE UU tendrá ocasión de comprobar en las circunstancias de la posguerra de Irak las ventajas de contar con aliados y de implicar a la ONU en determinados aspectos de la ocupación. Sobre estas bases, los multilateralistas instrumentales tienen oportunidades para intentar reconstruir en cierto modo el multilateralismo. Pero sin equívocos: en la era de la supremacía absoluta estadounidense, el multilateralismo será según el estilo americano. El fondo del conflicto que enfrenta en la ONU a unilateralistas y multilateralistas sigue intacto porque radica en la negativa del gobierno y el Congreso de EE UU a aceptar una instancia internacional superior. El debate jurídico ha sido y continuará siendo el ropaje con que los países contrarios al hegemonismo estadounidense intentarán proteger su autonomía a través de una arquitectura institucional mundial.

Reforma y futuro de la ONU

Tras la guerra de Irak nadie abriga dudas sobre la necesidad de redefinir las funciones y la estructura de las Naciones Unidas, pero mientras unos la quieren para fortalecer el sistema de seguridad internacional, no para debilitarlo, Bush ya ha anunciado que su objetivo es hacerla coherente con el ejercicio de la hegemonía estadounidense.

Una reforma conforme a la experiencia y las prioridades actuales debe definir un concepto global de seguridad que incluya los aspectos de la cooperación y de los derechos humanos como integrantes de una visión actual, justa y realista de la seguridad. La experiencia demuestra la insuficiencia finalista e instrumental de un concepto de seguridad determinado por los intereses de Estado y centrado esencialmente en cuestiones como las armas

no convencionales en cuanto que amenaza para los Estados centrales. El caso de Irak es una manifestación flagrante de cómo las violaciones de los derechos humanos y las situaciones de tiranía sólo entran en la agenda del Consejo de Seguridad cuando existen por medio ADM o afectan a intereses de seguridad de los principales Estados miembros. Como ha escrito Vieira de Mello, “éste es el fracaso político distintivo de nuestra era: la incapacidad de comprender la amenaza para la seguridad que suponen las violaciones graves de los derechos humanos, y la incapacidad de lograr consenso prácticos a la hora de actuar contra tal amenaza”.

Se trata de trabajar en las causas y orígenes de los conflictos, antes que sobre sus efectos. La acción de la comunidad internacional tiene que ser preventiva, en una concepción de la justificación y ejercicio de ese principio que nada tiene que ver, obviamente, con los ataques militares unilaterales. Pero hoy día no se percibe cómo ni cuándo podrá alcanzarse esa aspiración.

Contra el parecer de la administración Bush, la ONU es absolutamente necesaria. La “vía de la ONU” es la de los principios y normas del Derecho internacional y la de los valores universales enunciados en su carta fundacional. Pero el ordenamiento necesario no puede basarse sólo en el concepto de seguridad de los Estados, sino en la protección y mundialización de los derechos fundamentales. Es preciso definir el principio de injerencia humanitaria en relación con el de no intervención. No son las creencias y las normas morales de un Estado las que deben ordenar el mundo, sino los principios de libertad de las naciones y de su derecho a organizar su forma de convivencia sin más condición que el respeto a los derechos y libertades. El principio legitimador no puede ser la implantación de un determinado modelo político-económico ni el cumplimiento de una misión providencial. Más bien se trata de dar cabida a una ética de la responsabilidad por parte de quienes ostentan mayor poder.

Después del equilibrio entre bloques, la ONU es más irremplazable que nunca si queremos un orden internacional basado en la responsabilidad y la voluntad colectivas. Es la pieza clave de una arquitectura multilateral del orden mundial, como bien saben los neoconservadores estadounidenses que desean vaciarla de cualquier función ordenadora. Restablecer su credibilidad y funcionalidad es, sin duda, uno de los ejes de un orden que tenga a la comunidad internacional como un protagonista activo y legítimo. Pero este objetivo y sus posibilidades, una vez concluida la guerra de Irak, requiere para ser viable un enfoque realista de las condiciones en que debe actuar.

La experiencia de la crisis iraquí ha demostrado las debilidades prácticas del multilateralismo “puro” onusiano a la hora de contener el ejercicio de la voluntad unipolar, pero también ciertas limitaciones del unilateralismo. La ONU supo defender sus principios y contestar el unilateralismo, pero no pudo evitar la guerra al margen de la legalidad y la legitimidad. De esta forma, el Consejo de Seguridad mostró su condición de institución

superflua cuando las dos visiones del mundo entran en oposición frontal. Ésta es una realidad que hay que asumir si se quiere que recupere influencia. Cualquier pretensión de atribuirle en las presentes circunstancias un “poder mundial”, que por otra parte no ha tenido anteriormente, sería un error porque se trata de una pretensión inviable.

La recuperación de credibilidad y protagonismo por parte de la ONU debe ser un proceso gradual, prudente y que aproveche todos los resquicios y ocasiones que se presenten para demostrar su necesidad, incluso, por supuesto, para los objetivos legítimos de paz y seguridad de la potencia hegemónica. Un punto esencial de ese objetivo debe ser reformar la propia institución para que sea más representativa del mundo actual, más universal, y por consiguiente más legítima y eficaz. El capítulo VII de la Carta debe reformarse y el Consejo de Seguridad debe incluir entre sus miembros permanentes a las nuevas grandes potencias (Alemania, Japón, India, Brasil) y a representantes formales de bloques, grupos de países (la Unión Europea, los países árabes) y de regiones.

El debate sobre la ONU e Irak atañe no sólo a la legalidad sino también a la legitimidad de las decisiones de la organización. Las razones de los miembros del Consejo de Seguridad contrarios a la guerra fueron no sólo jurídicas y políticas sino también éticas. Al cuestionar la moralidad de un ataque preventivo contra un país que no constituía, desde su legítima y fundada percepción de las cosas, una amenaza cierta e inmediata, unos países rechazaron el uso instrumental de la ONU para legalizar decisiones originadas por una lógica de poder. Esto permite abrigar la esperanza, cara al futuro, de que los valores universalmente reconocidos en estos comienzos de siglo condicionen de alguna manera las actuaciones de los órganos colectivos de la comunidad internacional. Se trata de progresar hacia una institucionalidad en la que legalidad y legitimidad no se hallen disociadas, como ocurrió en Kosovo y más recientemente en Irak. En el primer caso la legalidad formal se esquivó en 1999 por una intervención militar que tenía el respaldo de la OTAN y de la UE y se justificaba éticamente por responder a una agresión activa y cierta contra el pueblo kosovar. En Irak, se pretendió, por decirlo en palabras de Mario Vargas Llosa, una legitimidad “en contra del único orden legal internacional, que es la ONU”.

Irak: la impostura de la ocupación

Gema Martín Muñoz

Estados Unidos ha cometido un error al querer reconstruir Irak a su imagen y semejanza. Irak parece estar ahora a la deriva de un conflicto civil interno y de radicalización de la sociedad, al tiempo que genera mayor inestabilidad en la región.

Según el guión defendido en las postrimerías de la invasión de Irak por el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, y elaborado por los responsables del Pentágono, una vez derrocado el régimen de Sadam Husein, los soldados americanos serían recibidos como liberadores por las masas iraquíes y la reducción de tropas podría llevarse a cabo en un periodo breve, mientras rehacían políticamente Irak, el petróleo fluía en abundancia, el país se abría a unos lucrativos negocios y Oriente Próximo encontraba el camino de la paz y la estabilidad. Las Naciones Unidas eran calificadas de “irrelevantes” al no dar su aval a la invasión, y el unilateralismo, acompañado de un indisimulado desprecio hacia quienes rechazaron unirse a la invasión, vivía días de euforia. En tan sólo unos meses ese guión se ha hecho pedazos ante la constatación de que la realidad distaba mucho de la prospectiva defendida por Washington.

La guerra fue, en efecto, rápida y fácil, tanto porque el régimen iraquí ni tenía armas de destrucción masiva ni representaba ninguna amenaza militar para nadie tras doce años de draconianas sanciones, armamentísticas y económicas, como porque la sorprendente rendición de Bagdad y la autodisolución de la guardia republicana permitieron evitar una guerrilla urbana que hubiese prolongado y ensangrentado el enfrentamiento bélico. Esta inesperada situación sigue sin respuesta, si bien todo indica que hubo un pacto secreto entre invasores e invadidos cuyos términos aún se desconocen.

Gema Martín Muñoz, profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islámico de la Universidad Autónoma de Madrid, es autora de *Iraq, un fracaso de Occidente (1920-2003)*, editado por Tusquets.

El fracaso de la posguerra tiene dos vertientes: una derivada de la deslegitimación progresiva de las causas que oficialmente se presentaron como justificación para la invasión; y otra por la falta de planificación de dicha posguerra, fruto de una combinación de ideología, ignorancia y arrogancia.

La falta de credibilidad de quienes defienden una guerra preventiva en función de argumentos falsos, ha colocado al orden internacional en una situación de precariedad y caos. La manipulación de los informes de los servicios de seguridad (con respecto a unas supuestas armas de destrucción masiva que podían poner al mundo bajo peligro inminente, incluso en tan sólo “45 minutos”, y en lo relativo a los igualmente supuestos lazos del régimen iraquí con el terrorismo de Al Qaeda), y la sustitución de los mecanismos internacionales de inspección de armamentos por un equipo controlado por los propios invasores, ponen en evidencia la falta de fiabilidad de la superpotencia y sus aliados a la hora de justificar sus decisiones políticas.

Tras vilipendiar a los responsables de la inspección de armas de la ONU, EE UU y Reino Unido crearon de manera unilateral su propio equipo de 1.400 inspectores para “encontrar” las armas de destrucción masiva que ni Hans Blix ni Mohamed El Baradei hallaron. Ellos tampoco las han encontrado, pero lo realmente importante en esta cuestión es negar toda legitimidad a esa inspección, cualquiera que sea el resultado de su búsqueda, porque ha sido constituida de manera ilegal, sustituyendo a los legítimos responsables de las Naciones Unidas para llevar a cabo la inspección. Cualquiera que sean sus conclusiones deben considerarse, por principio, nulas.

Ante las dificultades crecientes en que se encuentran las fuerzas ocupantes en Irak, EE UU ha iniciado una aproximación hacia la “irrelevante” ONU a la búsqueda de apoyo económico y militar. El problema está en que Washington no manifiesta la más mínima intención de modificar el marco de la ocupación, sino que sólo busca que le ayuden a asumir el coste de su mantenimiento. Independientemente de la suma astronómica que supone esa aventura colonial norteamericana que nadie ha aprobado, o incluso algunos han rechazado activamente, no es difícil suponer que enviar tropas a Irak colocaría a sus soldados en la misma situación de vulnerabilidad que viven los norteamericanos frente a la resistencia armada iraquí. Si no se da credibilidad a la ONU como responsable de una fuerza internacional de pacificación e intermediación a favor de la rápida devolución de la soberanía a los iraquíes, en el marco de un proceso democráticamente fiable, el cambio puramente nominal de *coalition troops* (tropas de la coalición) a *UN peace-keepers* (tropas de mantenimiento de la paz de la ONU) bajo mando político y militar norteamericano no serviría más que para reforzar la imagen de la ONU como apéndice de la fuerza ocupante.

En realidad, las Naciones Unidas, y su secretario general, Kofi Annan, se encuentran sometidos a grandes presiones y dilemas internos, al margen

de los derivados por la división en el seno del Consejo de Seguridad. La muerte de los funcionarios de la ONU en Bagdad, a consecuencia del atentado cometido el 19 del pasado agosto, ha intensificado la opinión general de los funcionarios de la organización de que seguir en Irak en las circunstancias actuales es inmantenible, y más cuando sus responsables en Bagdad, como Sergio Vieira de Melo y Nadia Yunis, estaban lejos de apoyar a Washington en su ocupación de Irak.

EE UU y Reino Unido necesitan que, al menos, la ONU siga garantizando el programa “Petróleo por alimentos” del que viven –aún en condiciones precarias– muchos iraquíes, pero los funcionarios de las Naciones Unidas no quieren ser confundidos por los iraquíes con las tropas de ocupación porque les coloca en una situación de alto riesgo, tal como se comprobó en el atentado de agosto. Éste tuvo lugar unos días después de que la ONU aprobase la resolución 1500 en la que se daba discretamente la bienvenida al Consejo de Gobierno Iraquí (CGI) nombrado por la Autoridad Provisional de la Coalición (APC), Paul Bremer, calificándolo como “un importante paso” en la dirección de una entidad soberana reconocida internacionalmente. La manipulación de las interpretaciones al servicio de la propaganda llevó a los “chantres” del Pentágono a declarar a bombo y platillo lo que no era cierto: que la ONU legitimaba así la invasión y ocupación, contribuyendo a extender la idea de la amalgama entre ONU y ocupación que no fue ajena al ataque contra el edificio de la organización.

Hay que tener en cuenta además que esta confusión lo que hace es profundizar en un ambiguo sentimiento existente entre los iraquíes con respecto a la ONU, dado que está aún vivo el recuerdo entre muchos de ellos de que las Naciones Unidas fueron durante doce años el aval del embargo por el que se sometió a toda la población a un injusto castigo colectivo. Por ello, la ONU necesita ante todo recomponer su credibilidad en este país para poder desempeñar cualquier papel en condiciones de seguridad, y si, por el contrario, a esta memoria social ya existente se le une su integración en cualquier proceso bajo control norteamericano, la amalgama con los ocupantes tendrá consecuencias negativas sobre el terreno para la ONU.

Por otro lado, el acercamiento de EE UU al Consejo de Seguridad buscando una nueva resolución ha respondido a unos objetivos evidentes: lograr dinero y tropas de otros países, los cuales ponen como condición actuar bajo palio onusiano; conseguir que la ONU asuma la parte civil de la ocupación; diluir el fracaso de la posguerra con una cobertura internacional que ayude a Bush a ganar las elecciones. Lo que ofrece a cambio es

El proyecto de Estados Unidos para Irak es el de convertirlo en un nuevo Estado-cliente

colocar la ocupación bajo mandato de la ONU, manteniendo todo el control militar, político y económico. Lo sorprendente es que Washington no entienda la falta de entusiasmo que provoca en la comunidad internacional su oferta.

La resolución 1511 aprobada recientemente por el Consejo de Seguridad en nada modifica esta situación. Es más, la complica porque, si bien no legitima de ninguna manera la ocupación, crea la ambigüedad de colocar bajo palio onusiano una fuerza multinacional militar que sigue dominada por la fuerza ocupante.

Y esa falta de entusiasmo no es sólo porque el control norteamericano del proceso significa el establecimiento de un verdadero feudo económico (dos ejemplos: el fondo de desarrollo iraquí, creado por la APC encargado de gestionar los ingresos del petróleo para la reconstrucción, está siendo una sucursal de las compañías americanas vinculadas a la Casa Blanca como Halliburton y Bechtel; y las licencias de telefonía móvil que tienen que adjudicarse en los próximos meses están siendo objeto de una enorme presión por parte de las empresas americanas para que se aplique su sistema tecnológico frente al europeo, a pesar de que ello dejaría a Irak sin comunicación posible con todos los países de la región, que utilizan este último sistema), sino también porque la acción político-militar que está realizando Washington es altamente contraproducente para la estabilidad del propio Irak y de todo Oriente Próximo.

Un proyecto neocolonial

Desde la guerra del Golfo de 1991, Oriente Próximo ha experimentado una profunda transformación a favor de un nuevo orden hegemónico norteamericano, que ha favorecido su acceso a las riquezas del subsuelo de la región, le ha permitido la expansión de su presencia militar en Arabia Saudí y los países del Golfo y ha ido forjando una gran dependencia de los regímenes árabes de EE UU. Esos regímenes, con un déficit de legitimidad creciente ante sus sociedades, comprendieron que el nuevo orden estadounidense les garantizaba el apoyo de Washington siempre que asumiesen su proyecto estratégico (acuerdos militares y de seguridad, aceptar la situación en que quedase sometido Irak y apoyar las negociaciones de paz palestino-israelíes de acuerdo con las reglas del juego impuestas por Israel y EE UU). A cambio, esos regímenes reciben apoyo político, ayuda económica (con la determinante influencia de Washington en el Fondo Monetario Internacional) y “carta blanca” para gestionar la disidencia de sus sociedades con los métodos represivos que consideren necesarios para seguir perpetuándose en el poder.

Esta situación ha instaurado un sistema de “Estados-cliente” de EE UU en Oriente Próximo que ha anulado cualquier capacidad de acción conjun-

ta por parte árabe para defender intereses regionales o ser fuente de estabilidad en la región. La parálisis mostrada por los países árabes ante la decisión estadounidense de invadir Irak, limitándose a un ejercicio retórico en la cumbre de la Liga Árabe de 1 de marzo de 2003, en la que sólo se atrevieron a afirmar que no sentían que Irak fuese una amenaza y, por tanto, no desearían una guerra, fue la más clara indicación de la incapacidad árabe de controlar su propio devenir político y el de la región. La aceptación el 9 de septiembre de que el CGI designado por la fuerza invasora ocupase el puesto vacante de Irak en la Liga Árabe, recibida con gran entusiasmo por el portavoz de la Casa Blanca, fue otro ejemplo de la tutela ejercida por Washington sobre los Estados árabes. El proyecto estadounidense para Irak es, de hecho, convertirlo en otro Estado-cliente sin cuya integración dicho proyecto neocolonial sería muy imperfecto ya que es la principal potencia árabe por sus dimensiones demográficas, energéticas y acuíferas.

No obstante, llevar a cabo con éxito dicho proyecto en Irak a través de una invasión y ocupación militar desafiaba la lógica y el conocimiento de la historia, lo que presagiaba el fracaso de la posguerra. De los errores ya constatados, el principal ha sido suponer que iba a ser un proceso fácil y rápido, cuando lo que ha ocurrido ha sido una reacción inmediata a la ocupación a través de una fuerte resistencia armada. La historia enseña que todo proceso de ocupación colonial engendra resistencia, por supuesto política, pero también armada. E incluso la determinación final de recurrir a atentados terroristas. La particularidad del caso iraquí ha sido la inmediatez con la que esa resistencia se ha expresado, y ello no es ajeno a la intensa acumulación de opresión, injusticia y castigo padecido por este país hasta desembocar en una invasión y ocupación. La intensidad de la reacción ha sido directamente proporcional a la intensidad de la humillación y la injusticia.

La arrogancia combinada con la ignorancia han sido el origen del gran error estadounidense de querer situar a Irak en un punto cero para rehacerlo a su imagen y semejanza. Sin embargo, lo que han conseguido es extender el caos y el descontento de una población, que hoy vive aún peor que antes de la guerra (inseguridad, anarquía, pauperismo extremo), a lo que se añade el menosprecio diario a la dignidad de los iraquíes. Asimismo, el “memoricidio” al que se ha sometido a estos ciudadanos, asistiendo, cuando menos, pasivamente a la destrucción de todo su legado cultural y arqueológico e imponiendo una especie de año cero que comienza el 9 de abril de 2003, cuando la famosa estatua de Sadam Husein cayó en la plaza del Paraíso, ha sido un ejercicio de desprecio hacia un pueblo orgulloso y consciente de su patrimo-

*Israel bombardeó
Siria porque se
siente con la
misma autoridad
que EE UU*



nio cultural e histórico, que no podía sino tener también consecuencias violentas contra esa bárbara ocupación.

Con su prepotencia, decidieron no sólo derrocar el régimen sino demoler el Estado y poner en marcha una “desbaazización” radical de la sociedad. Esto no sólo ha generado un vacío institucional que ha derivado en anarquía sino que en un país donde el Estado era ampliamente distributivo, su eliminación ha traído consigo un ma-

yor desempleo. De manera similar, la pertenencia al partido Baaz respondía a diferentes realidades y una de ellas era la de ser obligatoria para aquéllos que querían garantizarse su estabilidad en la función pública sin que de ello se desprendiese una militancia o adhesión al régimen. La “desbaazización” sin matices decretada no sólo ha llevado a muchos al paro forzoso sino que ha supuesto también una pérdida de recursos humanos para la rehabilitación de las instituciones, ganándose el rencor de importantes sectores sociales y militares.

Originariamente el proyecto estadounidense se basaba en el establecimiento de un control político directo del país sin delegación de soberanía alguna a los iraquíes. Para encargarse de ello se nombró a Jay Garner, quien gobernó desde Bagdad con tal exceso de arrogancia que hasta sus jefes del Pentágono lo consideraron contraproducente. Su sustitución por Paul Bremer y la decisión de establecer un CGI fue sólo consecuencia, y reconocimiento implícito, de su incapacidad para controlar la situación. Sin embargo, dicho CGI ha representado una transferencia nominal más que real.

Toda esta acumulación de acciones y actitudes ha sido el motor que ha reactivado la resistencia anticolonial por todo el país. Esa resistencia es nacionalista y probablemente esté fragmentada en diversos grupos y grupúsculos, entre los cuales se cuentan miembros vinculados al antiguo régimen pero sin que el “sadamtismo” represente a ese movimiento de resistencia. Sadam Husein y su régimen están políticamente muertos y no representan la alternativa de la resistencia. Asimismo, esa resistencia es básicamente

iraquí y no son de recibo los intentos de la administración Bush y sus seguidores de trasladar a Al Qaeda o a *muyahidin* externos las causas de sus dificultades en Irak, en un intento por traducir su ocupación en un frente central de su cruzada contra el terrorismo. La artimaña de querer reducir lo que ocurre hoy en Irak a un problema de terrorismo internacional que ignore las causas de una violencia que no existía hasta que la ocupación ha tenido lugar, es un ejercicio disuasorio para tratar de exculparse de las responsabilidades de dicha ocupación y la violencia que desencadena. El peligro está en los intereses que pudieran existir para que ese escenario se produjese.

Por otro lado, el precedente sentado por la superpotencia de lanzar unilateralmente una guerra o ataque preventivo siguiendo sus propios criterios e intereses ha potenciado los riesgos de enfrentamiento bélico en la región, dado que su gran aliado, Israel, se siente con autoridad para reproducir el comportamiento de su valedor. Por primera vez en treinta años el gobierno de Tel Aviv se ha permitido bombardear territorio sirio violando todo principio de legalidad y utilizando los mismos argumentos que su aliado, lo que anuncia el militarismo creciente y demoledor que la invasión de Irak ha abierto en esta región y la inevitable contrapartida violenta que ello va a alimentar. Oriente Próximo en vez de avanzar hacia la estabilidad se encuentra en una situación de grave empeoramiento.

Dominación 'vs' democracia

Todo proyecto de dominación integra el discurso de la democracia como elemento de autolegitimación, pero el autoritarismo y las elites cooptadas son sus principales aliados. EE UU ha decidido invadir y ocupar Irak para conseguir otro Estado-cliente en la región y, por tanto, difícilmente sus planes evolucionarán a favor del establecimiento de un Estado democrático, eficaz y soberano que defienda con independencia sus intereses y que, además, sirva de modelo para los países vecinos (lo cual tampoco desean en absoluto los que gobiernan en dichos países).

La manera y los criterios que han presidido la designación del CGI, cuya constitución ha respondido principalmente a las necesidades de la administración Bush por presentar algún logro en la reconstrucción de Irak ante la ausencia de progresos en cualquier otro ámbito y la intensificación de la resistencia, indican las insuficiencias democráticas que van a presidir el proceso inspirado por Washington. Los veinticinco miembros que lo componen han sido fruto de la negociación entre la APC y un número limitado de grupos políticos y personalidades iraquíes que EE UU ha seleccionado. En un principio, Bremer se proponía simplemente crear un comité consultivo, pero la oposición por parte de algunos de los grupos implicados (sobre todo de los chiíes) y el deterioro constante de la seguridad en el país le convencieron de revisar su plan original.

Por un lado, EE UU ha dado prioridad a aquellos grupos del exilio con los que lleva relacionándose e incluso financiando desde mediados de los años noventa, conocidos como el “grupo de los Siete”,¹ frente a los actores internos, los cuales a su vez han ejercido una importante presión para que se impidiese la participación de estos últimos. Así, se da el caso de que Ahmad Chalabi y su Congreso Nacional Iraquí (CNI), estrechos aliados del Pentágono que llegaron a Irak arropados por los tanques norteamericanos, y que constataron inmediatamente su total falta de apoyo social entre los iraquíes, es uno de los miembros del CGI. Chalabi es un millonario cuyas actividades ilegales le han llevado a estar perseguido por la justicia en Jordania por un fraude en el Petra Bank (¡qué excelente imagen la del nuevo Irak con un hombre condenado por estafa en el país vecino!). Además es un perfecto desconocido para los iraquíes ya que desde los nueve años nunca había estado en Irak antes, sino que además procede de una elite desprestigiada, si no odiada, por su papel en la historia del país. Su familia perteneció al pequeño grupo de chiíes integrados en la monarquía, para representar el muestrario oficial que aparentaba la integración de éstos en el sistema, a cambio de lo cual gozaron de enormes privilegios educativos y socioeconómicos a los que no tenían acceso los demás chiíes, como tampoco la inmensa mayoría del resto de la población. Por su parte, el grupo de Iyad Allawi está constituido por militares y miembros de inteligencia provinientes del régimen iraquí que han contado siempre con el apoyo de la CIA.

A ello se une, no sólo una disparidad enorme en la concepción de la evolución política de Irak entre ellos (el CSRII mantiene una posición firme a favor de la evacuación rápida de las tropas norteamericanas, mientras Chalabi alaba los beneficios de la liberación estadounidense del país), sino que además han hecho gala de un comportamiento que transmite su mayor preocupación por competir por el poder que por elaborar una visión a largo plazo del país. Es más, incapaces de consensuar un representante del CGI, acordaron un sistema rotatorio por orden alfabético árabe que no ha contribuido a generar credibilidad entre la población. Otras cuestiones de tipo simbólico tampoco han ayudado a conectar al CGI con el pueblo. Su primera decisión fue declarar el 9 de abril de 2003 (día en

*Washington
muestra una
visión simplista
de la diversidad
y complejidad
social iraquí*

1. El CNI de Ahmad Chalabi, la Alianza Nacional Iraquí de Iyad Allawi, los dos partidos kurdos: el Partido Democrático Kurdo y la Unión Patriótica del Kurdistan, Adnan Pachahi, que fue ministro de Asuntos Exteriores del gobierno anterior a la toma de poder del Baaz en 1968, el Consejo Supremo de la Revolución Islámica Iraquí (CSRII) y una facción del partido al-Da'wa.

que cayó Bagdad) como fiesta nacional, lo cual fue bien recibido en EE UU y pésimamente asumido por los iraquíes para quienes el 14 de julio de 1958, hasta entonces su fiesta nacional, es una fecha histórica que conmemora el derrocamiento de la monarquía y el comienzo de su verdadera independencia con respecto a Reino Unido. La dimensión del error fue tal que el CGI tuvo que hacer una declaración diciendo que el 9 de abril es una de las fiestas nacionales de Irak.

Si bien el CGI cuenta con algunos poderes ejecutivos, relativos a los presupuestos nacionales y a la designación de ministros, Bremer se reserva el derecho de veto a sus decisiones. Aunque han nombrado un ejecutivo y la nominación de los diferentes ministros entre ellos (cada miembro del CGI ha designado a uno), cada ministerio ha quedado bajo la supervisión de un “asesor” de la APC. A todo lo cual se une un problema de procedimiento que se ha caracterizado por la opacidad, lo que no ha hecho sino aumentar el sentimiento de sospecha entre los iraquíes de que son incapaces de gobernar conjuntamente y de manera autónoma. Y los hechos así lo muestran.

El 12 de agosto el CGI nombró una Comisión Nacional Constitucional destinada a “movilizar a todos los segmentos de la sociedad para decidir el mejor mecanismo para la elaboración de una Constitución”. Pero el secretismo que ha caracterizado a dicha comisión y la falta de transparencia con respecto a sus trabajos, está reforzando la certeza de los iraquíes sobre su falta de independencia. Ni siquiera se conocen con seguridad los miembros de dicha comisión, si bien lo que se sabe no augura buenos presagios. Parece ser que uno de ellos es Kanan Makiya, quien, perteneciente al grupo de Chalabi, se distinguió antes de la guerra por su apoyo incondicional a Washington y por su defensa de la invasión.

Todo ello muestra que las directivas de la recomposición política de Irak no van encaminadas a arrancar un proceso que verdaderamente sea nuevo y creíble para los ciudadanos iraquíes, lo cual exige la elección de una Asamblea Constituyente para elaborar la nueva Constitución, dado que su memoria histórica está dominada en negativo por procesos políticos en que las constituciones las han elaborado “comités de sabios” seleccionados por las fuerzas dominantes o hegemónicas. Es más, procede del sistema colonial británico que impuso el modelo de nombramiento de un grupo cooptado para elaborar la Constitución de todos, tal como se propone imitar la administración americana.

En conclusión, dominado por las tensiones internas, por una imagen que representa más a los iraquíes del exterior que a los del interior, por su secretismo y opacidad, por su inacción con respecto a cuestiones clave como seguridad, electricidad y empleo, y por su falta de verdadera soberanía, el CGI está siendo visto por gran parte de la sociedad iraquí como una prolongación de la ocupación. Esto, además, puede llevar a algunos de sus miembros a retirarse, como es el caso del SCRII, cuya participación ha es-

tado siempre condicionada a resultados efectivos con respecto a la devolución de la soberanía al país y la evacuación de las fuerzas ocupantes.

La peligrosa baza del comunitarismo


Otra de las actuaciones norteamericanas que pone en riesgo la estabilidad política de Irak es su opción por el comunitarismo. Washington y sus seguidores iraquíes del exilio demuestran tener una visión enormemente simplista de la diversidad iraquí y de la complejidad de su sociedad, reduciéndola a un marco estrecho de sectarismo, comunitarismo y tribalismo. Si bien es fundamental que el nuevo Estado siga un modelo descentralizado, es importante que esa descentralización favorezca una interpretación moderna de la diversidad, en vez de afianzar las estructuras más arcaicas del comunitarismo, que es lo que está inspirando EE UU con su modelo de muestrario étnico y confesional representado por elites cooptadas, tal como ha hecho con el CGI sentando un pésimo precedente.

El mismo criterio se ha mantenido en el nombramiento de los ministros, de manera que el ministerio del Petróleo, el de Economía, el de Asuntos Exteriores y el de Interior responden a filiaciones étnicas y sectarias. A lo que hay que añadir que el de Interior es un antiguo miembro de los servicios de inteligencia del anterior régimen con estrechas conexiones con la CIA. Es decir, ninguno de los pasos dados tiene la más mínima semblanza de mandato popular. Sin embargo, las instituciones representativas iraquíes deberían canalizarse a través de partidos políticos de ideología diversa que compitan a través del sufragio universal y en el que el elector no esté obligado a elegir para cumplir las cuotas comunitarias. Ello fomentaría una traducción moderna de las diferentes identidades del país. Por el contrario, el sistema elegido por EE UU de cuotas étnicas y confesionales, que favorece la evolución política de partidos sectarios, no puede sino auspiciar una indeseada “libanización” de Irak.

A ello se añade la visión errónea, unida a la instrumentalización, que los estadounidenses están aplicando con respecto al equilibrio entre suníes, chiíes y kurdos. De hecho, están alterando ese equilibrio y así potenciando el enfrentamiento entre ellos, situación que no existía en Irak hasta la invasión. Una cuestión es que por el establecimiento de un Estado ultracentralizado y excluyente, kurdos y chiíes hayan estado históricamente enfrentados a los regímenes que representaban ese Estado reclamando su reconocimiento e integración, y otra que haya habido reacciones sectarias entre las comunidades entre sí. Esto último no ha ocurrido en Irak donde las distintas comunidades se han aceptado e incluso mezclado.

Sin embargo, Washington muestra una enorme miopía al respecto reproduciendo el modelo anterior, pero alterando el equilibrio de poder a fa-

vor de kurdos y chiíes en detrimento de los suníes. Se está produciendo una visión cada vez mayor entre los responsables estadounidenses de asimilar globalmente a los suníes al baazismo y el sadamtismo, acentuado por el hecho de que en el conocido como “triángulo suní” la resistencia está siendo muy activa. Ésta es una idea errónea, dado que el régimen de Sadam Husein se basó en elites suníes pero no significó en absoluto que todos los suníes fuesen privilegiados ni que fuesen pro-Sadam. Esta actitud antisuní de los norteamericanos no hace sino exacerbar los miedos entre los suníes a ser marginados, lo cual sólo favorecerá el reforzamiento de los sentimientos sectarios y la reacción violenta.


*Irak se encuentra
en un limbo que
podría derivar
en un posible
conflicto
civil interno*

Con respecto a los kurdos, EE UU los ha convertido en sus grandes aliados en Irak permitiendo que se establezcan situaciones legalmente cuestionables y actuaciones autoritarias y sectarias. De entrada, hay que decir, que durante los doce años pasados la región del Kurdistán iraquí ha gozado de la protección táctica estadounidense, que les ha preservado de la catástrofe humanitaria del embargo y les ha permitido un autogobierno que aspiran a mejorar o mantener gracias a la alianza que han forjado con el ejército invasor. Pero el problema está en que esa autonomía política ha sido un “hecho consumado” permitido unilateralmente por EE UU, al margen de cualquier reconocimiento legal alguno –ni interior, ni regional, ni internacional– y sólo ha respondido a un interés coyuntural estadounidense de garantizarse aliados interiores contra Sadam. La manera anómala e ilegítima en que se ha llevado a cabo este proceso, lejos de resolver uno de los problemas que existen en Oriente Próximo, como es la participación en el reparto del poder de las minorías kurdas atendiendo a sus reivindicaciones nacionalistas, se han sentado las bases para complicar más esa situación.

De hecho, hasta la actualidad, esta región está siendo gobernada de manera arbitraria por los dos partidos kurdos tradicionales aplicando una política que exacerba la convivencia entre kurdos, árabes y turcomanos. Frente a la política de arabización que el régimen de Sadam llevó a cabo en las zonas petrolíferas de esta región se está poniendo en práctica ahora la misma política de limpieza étnica a favor de la “kurdización”, que incluye a árabes y turcomanos. Como la red de identidades es sutil y compleja en Irak, esta situación provoca también reacciones sectarias y de enfrentamiento intercomunitario de carácter global. Por ejemplo, a finales de agosto los kurdos destruyeron una mezquita turcomana chií que acabó con la muerte de cinco turcomanos y tres kurdos. Por un lado, este episodio provocó la reacción turca, que defiende los derechos de los turcomanos en esa

región, vistos a su vez por los kurdos como una quinta columna turca en el Kurdistán, si bien es una población históricamente implantada allí. Pero al ser también chiíes, este ataque fue asumido como general contra el chiismo por parte de sectores chiíes árabes que denunciaron la impunidad kurda consentida por sus aliados norteamericanos. Ésta no es sino una pequeña muestra de las tensiones crecientes y de la deriva sectaria que se está alimentando en el Irak de la posguerra.

Por su parte, los principales representantes religiosos y los movimientos chiíes iraquíes están manteniendo una posición contenida con respecto a la ocupación estadounidense, dado que, conscientes de que representan al sesenta por cien de la población, Washington les ha permitido un margen de control en el sur de Irak y procura no enajenárselos. Pero esta situación pende de un hilo, ya que su resistencia a la ocupación ha sido políticamente defendida por todos ellos y reclaman la devolución de la soberanía a Irak. En realidad, los movimientos chiíes como el SCRII, el que lidera Murtada Sadr y al-Da'wa son organizaciones bien estructuradas y con gran implantación social, que además cuentan con milicias que garantizan el orden en el sur del país mejor que las fuerzas de ocupación y que no van a consentir su disolución, convirtiéndose en una alternativa al ejército iraquí que están tratando de refundar los norteamericanos. Por el momento, han optado por una no cooperación no violenta con los ocupantes, pero como ellos mismos han expresado en diversas ocasiones su paciencia se termina.

De hecho la tensión crece. Cuando el pasado 13 de agosto un helicóptero norteamericano trató de quitar una bandera heráldica relacionada con la religiosidad chií de una torre en el barrio más populoso y pobre de Bagdad, la revuelta explotó y la cuestión se saldó con la aceptación implícita de los norteamericanos de no patrullar dicho barrio que en su mayoría son fieles al movimiento de Murtada Sadr, líder con gran capacidad de promover la reacción o resistencia, no sólo en esta zona de Bagdad, sino también en Nayaf y Kerbala. Asimismo, el atentado en Nayaf que se saldó con un centenar de víctimas, entre ellas el líder chií, Muhammed Baqr al-Hakim, produjo una reacción chií unánime acusando a EE UU del problema de inseguridad y denunciando que la ocupación estaba haciéndose intolerable. Incluso el portavoz del ayatolá Ali Sistani, uno de los líderes más influyentes entre los chiíes y que a su vez ha sido la voz más moderada con respecto a los ocupantes, declaró que "EE UU no quiere admitir que no puede controlar la situación y reconstruir Irak. Cada día recibimos docenas de solicitudes de iraquíes pidiendo una *fatwa* contra la ocupación norteamericana y nosotros hemos dicho 'no'. Pero este 'no' no durará siempre". Esta actitud indica que Sistani siente que puede perder su influencia si no refleja el descontento creciente entre los chiíes y que, por tanto, van identificándose poco a poco con las actitudes mucho más críticas y firmes de Murtada Sadr.

Pero, en lo que no fue sino una huida hacia delante, la reacción norteamericana ante el atentado de Nayaf, alentada vivamente por Chalabi, fue la de lanzar una campaña intensiva en las ciudades y barrios suníes con registros y detenciones indiscriminadas en busca de insurgentes, dirigiendo la carga de la culpa, y sin que nada lo haya demostrado, sobre los suníes, de acuerdo con su estigmatización como baazistas. Conscientes del peligroso riesgo de enfrentamiento interno que ello puede suponer, el propio sustituto del asesinado Muhammad Baqr al-Hakim en la prédica de la mezquita del imán Ali apeló a la prudencia con respecto a dicha persecución.

Todo ello no hace más que indicar que Irak se encuentra en un limbo donde muchos signos señalan hacia una posible deriva de conflicto civil interno, de radicalización de la sociedad en torno a identidades sectarias y aumento de la resistencia.

En realidad, sólo podría enderezarse la situación si EE UU transfiriese la responsabilidad sobre Irak y su transición política a las Naciones Unidas con un mandato dirigido a restaurar lo antes posible la soberanía iraquí, a gestionar los recursos petrolíferos del país a favor de la reconstrucción y creando un fondo internacional bajo control de la organización mundial en el que las diferentes aportaciones se canalizasen a través de ayuda a la cooperación y el desarrollo, pero nunca en torno a una Conferencia de Donantes que se celebra sin que antes se hayan decidido los mecanismos de su gestión, quedando expuesta buena parte de dicha financiación a la opacidad y arbitrio de la fuerza ocupante; y descubriendo en el último minuto que buena parte de esas "donaciones" van a ser préstamos que agravarán la gigantesca deuda exterior iraquí (350 millones de dólares) contraída por un régimen ajeno a la soberanía popular y agravada por la destrucción producida por la invasión militar estadounidense. La cuestión está en decidir qué se debe hacer cuando esto es algo inconcebible para la administración norteamericana, pero nos arrastra a todos hacia una experiencia dominada por la violencia, el militarismo y una grave desestabilización de Irak y de todo Oriente Próximo.

Derechos humanos y guerra contra el terror

No es sólo Guantánamo

Jorge Ángel Espina Ramos

La política desarrollada por Estados Unidos desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 ha dado pie a ríos de tinta, a favor y en contra. Más allá de la dimensión política y estratégica, desde el punto de vista del Derecho hay un aspecto en el que no se está haciendo excesivo hincapié pese a su trascendencia: la continua falta del debido respeto a unas mínimas normas y garantías en la denominada “guerra contra el terror”, declarada contra quienes llevaron a cabo los atentados del 11-S.

Atentos a la evolución de las operaciones militares –primero en Afganistán, luego en Irak y más tarde con las constantes acciones de los focos de resistencia contra las tropas estacionadas en este último país– está pasando prácticamente inadvertido a la opinión pública uno de los asuntos más importantes. Al socaire de esta atmósfera, se producen situaciones, si no siempre promovidas sí al menos consentidas por EE UU, que atentan contra la esencia misma de los derechos humanos y, por tanto, contra el

núcleo fundamental de la idea de civilización que se pretende defender frente al bárbaro terrorismo exterior.

Si hay algo que define la esencia de esa civilización occidental es la defensa de la libertad y personalidad del individuo en cuanto tal, así como la protección de una esfera de derechos inviolables que ampara a todos bajo cualquier circunstancia. Es en este campo en el que se están consolidando determinadas actitudes que suponen la negación de esos elementos definitorios de la civilización occidental. Desde este punto de vista, quizá no sería aventurado afirmar que los terroristas han ganado ya su primera batalla, no por haber conseguido llevar a cabo la destrucción de las Torres Gemelas en Nueva York, sino porque determinadas reacciones ante tan execrable acto están minando peligrosamente la esencia de la cultura de derechos humanos de la que tan legítimamente nos sentimos orgullosos. Veamos algunos ejemplos.

En Yemen, en noviembre de 2002 y bajo dirección de la CIA, un misil

Jorge Ángel Espina Ramos, fiscal, es consejero de la Unión Europea en Eslovaquia para la lucha anticorrupción.

lanzado desde un avión no tripulado puso fin a la vida de Al-Harethi, sospechoso de pertenecer a Al Qaeda. Los máximos dirigentes políticos y militares norteamericanos se congratularon públicamente del éxito de la misión e incluso se permitieron alardear de la eficacia de sus servicios secretos.

El corresponsal de la CBS en la zona habló de “uno de los mayores éxitos en la guerra contra el terrorismo”. Pocas voces, por no decir ninguna, se atrevieron a contradecir el mensaje que se estaba lanzando a los cuatro vientos.

Pero conviene hacer una reflexión: lo que subyace en la operación descrita es que la CIA, es decir, los mismos servicios de inteligencia que no pudieron predecir el desastre del 11-S, pese a que los secuestradores llevaban tiempo en suelo estadounidense, algunos incluso tomando lecciones de vuelo; que no lograron localizar al líder de Al Qaeda tras la campaña afgana; y que siguen sin dar con el paradero del derrocado dictador iraquí, por no hablar de las armas de destrucción masiva que poseía Irak, son, por el contrario, infalibles en ocasiones como la descrita, hasta el punto de atreverse a determinar que una persona concreta pertenece a una organización terrorista y que merece ser asesinada sin necesidad de prueba adicional alguna ni, por supuesto, de ese tecnicismo que denominamos “proceso judicial”.

En esa acción murieron otras cinco personas, de las que ignoramos si fueron también objeto de análisis por los servicios de inteligencia para determinar si merecían o no su ejecución sumaria. Oficialmente todo queda justificado por el simple etiquetado de que eran “operativos de Al Qaeda de bajo nivel”. De todos modos, ¿a quién le importa?

Un buen ejemplo de la actitud que subyace tras estas acciones ha sido proporcionado por el periodista Charles Krauthammer, defensor habitual de la política exterior de la administración Bush desde las páginas del *Washington Post*, saliendo al paso de las críticas efectuadas a la operación llevada a cabo en julio de 2003, en la que resultaron muertos los hijos de Sadam Husein, así como por la posterior exhibición de sus cadáveres en televisión.

Éstas son sus palabras publicadas el 1 de agosto: “No teníamos intención de dejar vivos a Uday y Qusay (...). Si los hubiésemos capturado, habríamos sido responsables de su manutención para siempre. Y estaban en la treintena (...). Todo lo cual sugiere un plan para cuando finalmente encontremos a Sadam. Le damos, digamos, 30 segundos para que considere su rendición –después de todo, ha tenido cinco meses para meditarlo– y luego matamos al monstruo”. Puede haber cierta ironía en sus palabras, pero es evidente que esos trámites procesales como un juicio, un tribunal y una sentencia no son prioritarios ante los enormes gastos de manutención que habría que afrontar.

Desde las primeras escaramuzas en Afganistán, la base militar estadounidense de Guantánamo ha acogido a cientos de prisioneros sometidos a condiciones que no cumplirían los requisitos mínimos en ninguno de los países “civilizados”, incluyendo Estados Unidos. Se les ha aislado, sin acusarlos de delitos en concreto para evitar tener que garantizarles los derechos propios de todo detenido, pero negándoles a la vez la aplicación de los instrumentos internacionales para prisioneros de guerra. El pasado 11 de marzo, un tribunal federal estadounidense decidía rechazar el recur-

so de *habeas corpus* presentado en nombre de los allí confinados, estableciendo que tales personas no tienen derechos legales en EE UU.

La razón técnica es que la base de Guantánamo está en territorio cuya soberanía corresponde a Cuba y, por tanto, los tribunales estadounidenses no tienen jurisdicción respecto de las personas allí detenidas “aun cuando éstos no hayan sido declarados enemigos de EE UU”. Con esta artificiosa argumentación parece olvidarse el papel prioritario que debe darse a determinados derechos inalienables de todo ser humano, con independencia del lugar del mundo en el que se encuentre o del pasaporte que tenga.

Una cosa es que deban tomarse todas las medidas legales pertinentes –prisión provisional incluida, por supuesto– contra quienes resulten sospechosos de pertenecer a células o elementos terroristas, y otra muy distinta que se lleven a cabo detenciones poco cuidadosas (en numerosos casos la razón para estar en Guantánamo no es otra que haber sido detenido en las intermediaciones del teatro de operaciones en Irak o Afganistán) o en condiciones que atentan contra la dignidad de cualquier ser humano.

En este mismo sentido se pronunciaba un columnista del *Daily Telegraph*, Adam Nicolson, en un artículo del pasado 5 de agosto, titulado “Los terroristas están ganando, señor Blair”. Se señala un temor más que fundado a que los ciudadanos británicos retenidos en Guantánamo no vayan a ser entregados para su enjuiciamiento a Reino Unido, pese a que las declaraciones iniciales del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, parecían apuntar hacia esta posibilidad.

La verdadera razón que intuye el periodista para esta falta de entrega no

sería otra que la convicción de que según las reglas procesales británicas, sería muy difícil –si no imposible– llevar a juicio a personas que han permanecido aisladas sin asistencia letrada durante año y medio, sin que existan pruebas claras y tangibles de su implicación en los hechos que se les imputan. Ante la posibilidad de que sean liberados, tras haber sido presentados oficialmente por EE UU como terroristas, parece que se optaría por dejar que se les juzgue en los tribunales militares norteamericanos. En palabras del citado articulista, no se quiere permitir que ningún proceso judicial pueda borrar la etiqueta de terrorista que Washington haya decidido imponer a cualquier persona.

Más allá de los casos de Guantánamo, no puede olvidarse que se ha producido un alto número de detenciones de personas en territorio de Estados Unidos. Esto es, dicho sea con claridad, absolutamente lógico en el marco de una política de prevención de posibles ataques terroristas. Lo que ya no resulta tan lógico es el modo o las razones por las que se han producido dichas detenciones. Y han sido órganos de la propia administración norteamericana quienes han encendido la luz de alarma en este caso: a principios de junio un informe interno de la inspección de la Fiscalía General criticó el modo en que el departamento de Justicia había tratado a 762 inmigrantes ilegales tras el 11-S. La reacción del fiscal general, John Ashcroft, no dejó lugar a dudas: “No nos disculpamos”. No parece importarle que en ninguno de esos 762 casos se hubiese conseguido establecer vínculo alguno entre los detenidos y operaciones terroristas. El fin sigue justificando los medios.

Pero hay más. Aunque cueste creerlo, existe un debate en los me-



REUTERS/CORDÓN PRESS

Sospechosos terroristas detenidos en Guantánamo (enero de 2002)

dios norteamericanos acerca de si se puede usar o no una suerte de “tortura de baja intensidad” para obtener información clave de los principales detenidos. La administración Bush niega haber cruzado la línea de la tortura con los detenidos aunque admite, eso sí, haber utilizado –y estar en disposición de seguir haciéndolo– técnicas de interrogatorio como la privación de sueño, mantenimiento de luces encendidas en las celdas las 24 horas del día, sometimiento a música atronadora constante, mantener a los detenidos con los ojos vendados y atados en posiciones

incómodas, etcétera. Lo que resulta preocupante es que estas prácticas se puedan presentar como ejemplo de normalidad y no como lo que verdaderamente son: métodos inaceptables para doblegar la voluntad de los detenidos, que nos retrotraen varios siglos en el tiempo.

Por si todo esto fuera poco y para casos de individuos especialmente recalcitrantes, se está convirtiendo en práctica habitual dejar a ciertos detenidos en países de la zona –no precisamente modélicos en cuanto al respeto de los derechos humanos– para que

sean interrogados allí, de modo que EE UU pueda usar después, sin excesivas preocupaciones acerca de cómo se obtuvieron los datos, esa información tras estos “hábiles interrogatorios”. Ojos que no ven...

En este contexto, resulta reveladora la posición mantenida por el influyente abogado criminalista, Alan Dershowitz, quien entiende que la tortura no letal es un mal aceptable en ciertos casos extremos, si bien insiste en la necesidad de que se establezca un procedimiento que permita a los jueces dictar “mandamientos de tortura” en aquellos supuestos en los que se estime que la importancia de la información a obtener por estos medios justifica la limitación de los derechos del detenido hasta ese punto.

Una vuelta más de tuerca se ha dado en el caso de la detención de Khalid Sheik Mohamed, uno de los presuntos lugartenientes de Osama bin Laden, dado que, según informó Reuters, se ha admitido por parte de las autoridades norteamericanas que sus dos hijos, de nueve y siete años, fueron detenidos en Pakistán y enviados a EE UU para ser interrogados con la ayuda de un equipo de psicólogos infantiles. También se les usa para intentar quebrantar la resistencia de su padre, a quien se ha comunicado que sus hijos están en poder de la CIA. Sobran las palabras.

Pero aún queda lugar para el optimismo: pese a puntuales tropelías Estados Unidos no dará la espalda a su tradición y sus principios. El pasado 6 de marzo, citaba el articulista Richard Cohen del *Washington Post*, la sarcástica propuesta de un ciudadano que, vista la actitud y los métodos que se usan para obtener información de los detenidos, se preguntaba por qué no dar carne de cerdo a los detenidos o

someterlos a una operación de cambio de sexo, a fin de doblegar su voluntad.

Una vez que se cruza la línea –por más que se niegue desde instancias oficiales– cualquier cosa parecerá admisible. El propio Cohen señalaba que la tortura es una bestia con un apetito voraz, y que la civilización está amenazada no sólo por los terroristas, sino también por los medios que utilizamos para combatirlos. Cada vez más amplios sectores de la sociedad norteamericana se empiezan a hacer eco de esta preocupación. Sin ir más lejos, está ya dando muestras de querer conocer cuáles son las verdaderas razones para ir a la guerra contra Irak y hasta qué punto los datos de inteligencia con que contaba la CIA eran fiables o estaban manipulados.

Si se renuncia a defender todo aquello que ha costado siglos conseguir, los terroristas habrán logrado su primer y más importante objetivo: infligir una herida en lo más profundo del conjunto de libertades y valores que definen a ese conglomerado difuso de tradiciones y estructuras que llamamos “civilización occidental”. El mejor servicio que puede hacerse a la causa de la justicia y la democracia es denunciar este tipo de prácticas inadmisibles. Si callamos, no sólo nos convertimos en cómplices de quienes las utilizan sino que además hacemos el juego a los enemigos de la democracia.

Guerra, mentiras y armas de destrucción masiva

Luis E. González Manrique

¿Fueron manipulados los informes de los servicios secretos británicos sobre Irak? La investigación del juez Hutton ha sacado a la luz pública algunas de las claves del proceso que condujo a la guerra, desatando las especulaciones sobre los motivos de Blair.

En sus comienzos como primer ministro de Reino Unido, Tony Blair tuvo que afrontar un primer escándalo sobre la acusación de que su gobierno había concedido beneficios fiscales al circuito de carreras de Fórmula 1, controlado por el multimillonario Bernie Ecclestone, a cambio de una donación de millón y medio de dólares al Partido Laborista. Blair negó los cargos ante las cámaras de televisión: “Creo que la mayor parte de las personas que me conocen piensan que soy un tipo legal”. En último término, vino a decir, era una cuestión de confianza.

En aquellos días nadie parecía poner en duda la integridad del líder del *new labour*, ganador por abrumadora mayoría en las elecciones de 1997 tras un largo periodo conservador y después de haber modernizado la imagen de un partido lastrado por su pasado intervencionista a través de un programa imaginativo y flexible, condensado en el lema de la “tercera vía”. Blair, con poco más de cuarenta años y poseedor de un indudable encanto personal, inspiraba un renovado dinamismo cultural –la *cool Britannia* de finales de los años noventa– y económico que prometía hacer renacer el *swinging London* de los años sesenta.

En el frente externo, su estrecha amistad con Bill Clinton, su declarado europeísmo y su estilo seductor y elocuente lo convirtieron pronto en un estadista de estatura internacional, sobre todo en tiempos de crisis, por su ferviente apoyo a las “intervenciones humanitarias”, desde Sierra Leona a los Balcanes. Siete años –y cinco guerras– después, las cosas difícilmente podían ser más distintas para Blair: según las encuestas, un 59 por cien de los

Luis E. González Manrique es escritor y periodista.



AP

Tony Blair y su asesor de comunicación, Alastair Campbell, de vuelta de las Azores, 16 marzo 2003.

británicos cree que mintió sobre la amenaza que representaba Irak para su país y otro cincuenta por cien considera que debe dimitir.

Las pruebas acumuladas contra su gobierno durante las investigaciones de la comisión presidida por el juez lord Hutton sobre el suicidio de David Kelly, un experto en armas bioquímicas del ministerio de Defensa que comentó a un periodista de la BBC que la guerra en Irak se fundamentó en exageraciones deliberadas sobre los arsenales de Sadam Husein y en tergiversaciones de los informes de inteligencia, han proyectado una imagen de opacidad y manipulación al servicio de los objetivos políticos de Downing Street.

Los británicos asociaban ese tipo de conducta con alguien como George W. Bush, percibido mayoritariamente como un *cowboy* de gatillo fácil y guiado por maniqueas convicciones sobre la lucha entre “el bien y el mal” en el mundo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Pero difícilmente podían aceptarlo en Blair, que había edificado toda su carrera política sobre la base de su credibilidad personal. El alarde de transparencia de la comisión investigadora de lord Hutton –que ha publicado en Internet cientos de documentos donde se revelan los sinuosos mecanismos que condujeron a la guerra– ha puesto delante de la opinión pública un trasfondo sórdido en el que los *spindoctors* del gobierno –los expertos en darle vuelta a las cosas para vender mejor sus ideas y proyectos– no podían haber actuado sin la aprobación expresa –o al menos el consentimiento– de Blair.

Sin embargo, la “magia de Tony” permanece intacta entre los suyos: en el reciente congreso laborista de Bournemouth, durante su brillante discurso centrado en las responsabilidades y las cargas del poder, Blair fue premiado en cada pausa por largos aplausos y despedido con una cerrada ovación de siete minutos y le pedían que regresara al escenario como si se tratara de una estrella de *rock* tras un concierto memorable. El agudo comentarista político que escribe la columna Bagehot en *The Economist*, relataba que en treinta años de asistir a reuniones laboristas, nunca había visto nada parecido.

Los propios delegados laboristas prefirieron pasar de puntillas sobre Irak: declinaron votar en un debate dedicado a política exterior. Después de todo, dando la espalda a la opinión pública, la clase política respaldó casi en pleno la guerra: en el gabinete, Blair nunca se enfrentó a la oposición de un número considerable de ministros; el Parlamento votó a favor de enviar las tropas y los conservadores no se opusieron, sino que instaron incesantemente al primer ministro a que fuera a la guerra.

Incluso en un país con tantos intereses exteriores como Reino Unido, la política que a fin de cuentas importa es la local: Blair ha optado por visitar el pasado septiembre un hospital en Londres antes que pronunciar un discurso en la Asamblea General de la ONU. El gobierno da hoy por seguro que las conclusiones finales que lord Hutton hará públicas antes de fin de año lo exculparán de los cargos más graves.

El Partido Laborista, un sesenta por cien de cuyos miembros cree que Blair se equivocó en ir a la guerra, tras lo que consideran el periodo de gobierno más exitoso de su historia, tiene muy pocos deseos de castigarle a causa de Irak. Ni las pretensiones de sucederle del canciller del Exchequer, Gordon Brown, ni la presión por la izquierda del ex titular del Foreign Office, Robin Cook, parecen suficientes para poner en peligro sus planes de presentarse a un tercer mandato ante la ausencia de contendientes creíbles entre los *tories* o los liberal-demócratas.

Aunque la última palabra todavía no está dicha. Tras veintidós días de testimonios, 110 horas de interrogatorios y la convocatoria de 74 testigos, incluido Blair, el dictamen final del juez Hutton puede infligir un golpe demoledor a su gobierno si destaca su falta de escrúpulos en la consecución de sus objetivos. Por su parte, la larga posguerra en Irak puede darle más de una sorpresa desagradable, sobre todo si siguen fracasando los esfuerzos de Washington y Londres por obtener un mayor apoyo internacional a la reconstrucción del país.

Según el abogado de la familia Kelly, Jeremy Gompertz, el científico fue utilizado como un peón en la batalla del gobierno contra la BBC: filtró datos sobre su identidad para forzarle a someterse a un interrogatorio parla-

*El gobierno
exageró el
problema, lo que
provocó el
malestar de los
servicios secretos*

mentario en el que su testimonio haría daño a la emisora, que se atrevió a hacerse eco del disgusto ocasionado entre los círculos de inteligencia por las exageraciones de la amenaza que constituía Sadam Husein. “No es de extrañar que se sintiera traicionado y desesperado después de una vida de servicio a su país”, concluyó Gompertz en su alegato final, en un análisis con el que está de acuerdo la mayoría de la opinión pública británica. El propio lord Hutton preguntó asombrado a Jonathan Powell, jefe de gabinete de Blair: “¿No se consideró la posibilidad de proteger a un servidor público del resplandor de la publicidad?” o, en todo caso, inquirió: “¿No hubiese sido mejor revelar directamente su nombre en lugar de dar pistas sobre su identidad?”.

Todos los implicados en ese juego de engaños y medias verdades han sido dañados en distinto grado. El gobierno ha anunciado reformas en la BBC que podría cortarle las alas al disminuir su financiación pública, pero ha sido el más laborista de los diarios de Londres, *The Guardian*, el que más ha defendido a la corporación ante la feroz embestida de los medios conservadores, desde el *Daily Telegraph* a la armada mediática de Rupert Murdoch, que incluye el *Times* y *The Sun*. Según Bill Hagerty, editor del *British Journalism Review*, “una cosa es el periodismo de investigación y otra la búsqueda desesperada de exclusivas. La BBC ha ido demasiado lejos en esa dirección”.

Su director general, Greg Dyke, ha reconocido errores importantes en la información sobre Irak, especialmente el que Andrew Gilligan, el periodista que conversó con Kelly, no contrastara los datos, a pesar de lo cual fueron transmitidos el 23 de mayo citando fuentes anónimas. Sin embargo, ante el juez Hutton ratificó la validez esencial de la noticia: que el gobierno exageró el peligro y que eso había provocado malestar en los servicios secretos.

¿Dónde están las armas?

Es una conclusión difícil de refutar. En un artículo publicado en el *Washington Post*, el secretario de Estado americano, Colin Powell, sostiene que los hallazgos provisionales del Iraq Survey Group, la comisión de investigadores norteamericanos sobre las armas de destrucción masiva (ADM) iraquíes dirigida por David Kay, demuestran que los proyectos armamentísticos de Sadam Husein se habían extendido durante dos décadas y que tenían toda la intención de continuar a pesar de la presencia de los inspectores de la ONU y que por ello la guerra estaba plenamente justificada.

Pero las interpretaciones menos parciales destacan que lo más relevante es precisamente lo contrario: los inspectores de las fuerzas ocupantes, sin ninguno de los impedimentos que tuvo que afrontar el equipo de la ONU dirigido por Hans Blix, no han encontrado ningún indicio de agentes químicos, biológicos, ni laboratorios de armas o sistemas de lanzamiento que re-

presentaran la amenaza inminente que Washington y Londres esgrimieron para emprender la invasión de Irak. La intención de adquirirlas no implicaba la producción de esas armas; en todo caso, su ausencia demostraba que la estrategia de contención de la ONU había tenido éxito.

Según el informe preliminar de Kay, la capacidad de producción en gran escala de ADM de Irak fue “reducida, si no enteramente destruida” durante la primera guerra del Golfo, los bombardeos de 1998 y los trece años de inspecciones y sanciones de la ONU. Powell subraya que se deben esperar nuevos descubrimientos reveladores en los próximos meses. Sin embargo, uno de los miembros de la Comisión de Industrialización Iraquí ha declarado a *Time* que EE UU va a gastar en vano su tiempo y su dinero: “Ya les hemos dicho todo lo que sabíamos. No hay nada más que decir ni que encontrar”.

Los principales interrogantes permanecen: ¿por qué si las pruebas que manejaban los servicios de inteligencia de EE UU y Reino Unido eran tan endebles, sus gobiernos sostuvieron en ellas toda su campaña de convencimiento? ¿Fue un fallo generalizado de la CIA y del MI5, o fueron los políticos quienes exageraron indicios poco concluyentes para justificar una decisión ya tomada de antemano? Hoy todo indica que el régimen de Saddam Husein era potencialmente peligroso –el Iraq Survey Group ha encontrado evidencias de que Irak pagó diez millones de dólares en 2001 a Corea del Norte para comprar tecnología de misiles, que no fue entregada– pero que no representaba una amenaza inmediata para la seguridad de los países de la coalición.

La cuestión no podrá dejarse pendiente al juicio de la historia que, supuestamente, como dijo Blair ante una sesión de ambas cámaras del Congreso de EE UU, “perdonará” la guerra debido a los justos propósitos por los que fue emprendida. Una posguerra más larga y dura de lo que pensaron hará inevitable que se formen comisiones de investigación parlamentarias que podrían obligar a sus gobiernos a desclasificar documentos de inteligencia incómodos para sus intereses.

Lo que parece irreparable, incluso si se encontraran algunas de las armas, es el descrédito en el que han caído los que se supone son los mejores servicios secretos del mundo: según el comité supervisor de los Servicios de Inteligencia del Congreso de EE UU, la información que les fue entregada por sus agencias estaba “desfasada” o era “circunstancial o fragmentaria”. En Reino Unido, sir Peter Jean, antiguo embajador en Brasil, ha escrito un corrosivo artículo en *The Guardian* en el que señala que todo el sistema de inteligencia británico es propenso a producir información “inadecuada y poco fiable” y a hacer “evaluaciones distorsionadas”, subrayando que la inne-

¿Se exageran pruebas no concluyentes para justificar una decisión ya tomada?

cesaria áurea de misterio y peligro que rodea a sus funciones evita que se les apliquen criterios de control normales y rigurosos.

En efecto, el informe de inteligencia hecho público por el gobierno de Londres el pasado febrero había sido transcrito en gran parte –errores ortográficos incluidos– de la tesis de doctorado de 1991 de un estudiante californiano que la había publicado en Internet, a pesar de lo cual Colin Powell lo elogió ante el Consejo de Seguridad y Bush lo citó en su discurso sobre el estado de la Unión. Esa sobrestimación de los servicios secretos británicos podría obedecer al “síndrome de Ian Fleming”, creador del agente 007, uno de los símbolos de la nostalgia del imperio británico, cuando en realidad los hechos habría convenido mostrarse más discretos sobre sus capacidades reales.

La insistencia actual de Bush y Blair sobre la naturaleza criminal del régimen de Sadam parece ser una velada resignación ante esa falta de pruebas. Pero según el Derecho internacional y la carta de la ONU es ilegal invadir un país para derrocar a su gobierno; una guerra sólo está justificada en defensa propia. Según los jueces del proceso de Nuremberg en 1946: “Iniciar una guerra de agresión no es sólo un crimen; es el crimen internacional supremo”. Países como Corea del Norte estaban –y están– más adelantados en el desarrollo de armas nucleares, pero Sadam Husein representaba un caso excepcional: ningún otro dictador había empleado armas químicas contra sus vecinos y su propio pueblo y nadie había violado tantas resoluciones de la ONU sobre desarme. Sin embargo, el fiscal general de Reino Unido destacó antes de la guerra que la única base legal para ella sólo podía fundamentarse en el desmantelamiento de las armas que no se han podido encontrar.

En febrero de 2001, Powell declaró ante unos periodistas durante un viaje a Egipto que Sadam no había desarrollado ninguna capacidad armamentística que le permitiera amenazar a sus países vecinos y que se había convertido en algo parecido a “un dolor de muelas, algo molesto pero con lo que se puede convivir”. Los atentados del 11-S cambiaron radicalmente esa actitud en Washington: los “halcones” de la administración Bush vieron la oportunidad que habían estado esperando de ajustar finalmente las cuentas con el dictador de Bagdad, y Blair se convenció de que Reino Unido no podría quedarse al margen de la carrera hacia la guerra de la superpotencia sin que las relaciones transatlánticas sufrieran un grave deterioro.

El problema de las buenas intenciones

Ni siquiera Blix puso en duda la sinceridad de Blair sobre la amenaza que representaba Sadam. Incluso muchos de los que creen que se equivocó en Irak admiten que actuó en coherencia con sus principios y en el convencimiento de que las pruebas con las que contaba eran fiables. Los diarios del líder laborista Paddy Ashdown revelan la obsesión de Blair con las armas de Sadam desde 1997; el 11-S únicamente reforzó su convicción sobre el peli-

gro que supondría una eventual alianza entre organizaciones terroristas y Estados delincuentes en posesión de ADM. En su comparecencia ante lord Hutton, declaró que si hubiera creído que su gobierno había mentido, como alegaba la BBC, habría dimitido.

Pero la línea roja que separa la mentira de las medias verdades y las buenas intenciones de los métodos inescrupulosos es extremadamente delgada en este caso y parece poder estirarse hasta extremos insólitos. Alastair Campbell, el *spinmeister* por excelencia de Blair como director de comunicación de Downing Street, se lamentaba en uno de los correos electrónicos sacados a la luz por la comisión Hutton, de que el informe de inteligencia que iba a hacerse público en septiembre de 2002 no demostraba con bastante fuerza “una amenaza, y mucho menos que fuera inminente”.

Sin embargo, en el preámbulo de su publicación, en un hecho sin precedentes pero justificado por la necesidad de ganar la batalla de la propaganda, Blair describió la amenaza de Irak como “grave y real”, dos adjetivos que suponen un juicio de valor categórico sobre indicios meramente especulativos en el mejor de los casos. En el texto mismo del informe figuraba la polémica aseveración de que las armas no convencionales de Irak podían desplegarse en 45 minutos.

El jefe del MI6 (contraespionaje británico), Richard Dearlove, admitió ante lord Hutton que se había hecho una “mala interpretación” de esa frase; es decir, la que le interesaba al gobierno: las armas a las que se referiría el informe eran susceptibles de utilizarse con esa prontitud en el campo de batalla, pero de ninguna manera eran misiles balísticos de largo alcance capaces de llegar hasta las islas Británicas, pero el gobierno no hizo nada para despejar esa confusión.

Campbell, un secretario de prensa de inusual poder, al punto que asistía a los consejos de ministros y se le consideraba la eminencia gris del gobierno por su reputación como manipulador de la prensa, insistió en la necesidad de que muchos de los adjetivos y términos con los que los espías se cubrían las espaldas –matizando cuidadosamente el carácter tentativo de sus juicios– fueran “ajustados” para que sonaran menos condicionales.

En otra de sus anotaciones, dice que él y el secretario de Defensa, Geoff Hoon, estaban de acuerdo en que identificar a Kelly como la fuente de la BBC molestaría mucho a Gilligan, que aseguró que el informe había sido “adornado” por Downing Street. En todo el proceso, Blair aparece recomendando cautela a sus colaboradores, pero él mismo aprobó que se hiciera público el nombre de Kelly: para un gobierno obsesionado con su imagen, cualquiera que le amenazara debía ser derrotado, incluso destruido.

*La estrategia
británica debía
subordinarse a
estar del lado de
Washington*

En Washington y Londres las historias transcurren al mismo tiempo: en el caso de los tubos de aluminio que Bush dijo que podían servir para enriquecer uranio –algo que la Agencia Internacional de Energía Atómica desestimó–, Powell admitió que entre las dos interpretaciones posibles de la evidencia, la administración optó por la más siniestra. Del mismo modo, la revelación, presumiblemente por parte del entorno de la Casa Blanca, de que la esposa del embajador Joseph Wilson, que publicó un artículo en el *New York Times* que refutaba muchas de las alegaciones de la administración sobre el uranio que Irak habría adquirido en Níger, era en realidad una espía encubierta de la CIA, un acto de venganza contra Wilson, tiene una estrecha semejanza con el caso Kelly. En ambos casos se enviaba un claro mensaje intimidatorio a cualquier funcionario que se pudiese sentir tentado a hablar indiscretamente con periodistas.

El Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento británico ha concluido que los servicios secretos no se vieron sometidos a una indebida presión política que comprometiera su imparcialidad, pero que el gobierno no había reflejado el nivel de incertidumbre que tenía sobre la producción de armas químicas y biológicas iraquíes y que había subestimado el efecto disuasivo que tenía sobre el régimen de Sadam la presencia de los inspectores de la ONU. Criticó además la supresión por el gobierno en el informe de septiembre de 2002 de una frase que hacía alusión a la imposibilidad de que Irak lanzara un ataque masivo contra Reino Unido.

Según las actas del Joint Intelligence Committee (JIC), el organismo que establece la agenda de los servicios secretos británicos, su presidente, John Scarlett, había insistido en que para ser eficaz, ese informe debía ser un trabajo exclusivo de las agencias de inteligencia y que nada debía aparecer en él a menos que el JIC lo suscribiera por completo. Ante esa acumulación de pruebas sobre la manipulación de las informaciones de inteligencia por el gobierno de Blair, el ex ministro de Asuntos Exteriores de John Major, Malcolm Rifkind, ha advertido que la utilidad de los servicios secretos depende de que no se conviertan en “un brazo del gobierno”.

La ‘relación especial’

Robin Cook ha ido incluso más allá: en un libro de próxima publicación basado en sus diarios personales revela que Blair le dijo dos semanas antes de que comenzara la invasión, que Irak no tenía ADM que pudiesen ser desplegadas rápidamente debido a los esfuerzos que Sadam había invertido en ocultarlas. La conclusión de Cook es inequívoca: si esas armas no podían utilizarse contra objetivos civiles distantes, no eran realmente de destrucción masiva. “¿Si Downing Street no creía que Sadam podía utilizar esas armas en el campo de batalla, qué tipo de amenaza creía que representaba? Estoy seguro de que la verdadera razón por la que Blair decidió ir a la gue-

rra fue porque le era más fácil resistirse a la opinión pública británica que a la influencia del presidente de EE UU”.

Un año antes, Blair había dicho a su gabinete, cuando todavía Cook estaba al frente del Foreign Office: “Debemos mantenernos al lado de EE UU. Si no lo hacemos, perderemos la influencia que tenemos sobre sus actos”. El pasado 2 de julio, el director adjunto del JIC, sir John Walter, escribió un memorándum de carácter confidencial a los miembros del Parlamento en el que les decía que el compromiso con la guerra se había adoptado hacía un año y que a partir de entonces “todo el proceso que se siguió a base de razones, como el humanitarismo, moralidad, cambio de régimen, terrorismo y, finalmente, inminentes ataques con ADM, no ha sido otra cosa que fuego de cobertura”.

Toda la estrategia del gobierno debía subordinarse a la necesidad suprema de mantenerse al lado de Washington, incluso al precio de minar la declarada vocación británica de servir como puente entre EE UU y la Unión Europea. Ésa fue la premisa de la que se derivó todo lo demás y en la que Blair invirtió su capital político y credibilidad personal. Para Timothy Garton Ash, se trata de una decisión legítima y estratégicamente defendible: a Reino Unido permanecer junto a EE UU le beneficia a largo plazo y a todo el mundo –y especialmente a Europa– le interesa que Londres, y en particular a un internacionalista liberal como Blair, equilibre el peso de la camarilla de neoconservadores unilateralistas de la administración Bush.

De hecho, Blair obtuvo algunos frutos de su esfuerzo, como fue que Bush no renunciara a las vías que la ONU le proporcionaba, algo que difícilmente podría haber conseguido por otros modos que no fuera la persuasión. El regreso de los inspectores a Irak fue un resultado indudable de esa estrategia. Blair se sentía animado –quizá demasiado– por sus éxitos anteriores, especialmente en la guerra de Kosovo, donde se consagró como el campeón del intervencionismo humanitario, sin que debieran importar los riesgos y los costes, incluso sin la sanción de la ONU.

Blair estableció a partir de esas experiencias una doctrina de política exterior basada en la necesidad de usar la fuerza si era factible y había una sólida justificación ética, como para prevenir una limpieza étnica (Kosovo), detener una sangrienta guerra civil (Sierra Leona) o derrocar un régimen cómplice del terrorismo (Afganistán). “Ésta es una batalla entre el bien y el mal” dijo a *The Sun* en abril de 1999, con un tono que recordaba más a J.R. Tolkien o William Blake que a Winston Churchill. Su creencia de que había sido vindicado en Kosovo y Afganistán le convenció de que podía obtener los mismos resultados en Irak.

*Blair parece
anteponer la
rectitud moral a
los cínicos
cálculos de la
'Realpolitik'*

En su libro *Blair's wars*, John Kampfner sostiene que las “cinco guerras” de Blair fueron fundamentalmente personales: de no haber sido por su decidido liderazgo, Reino Unido se habría mantenido al margen. Pero Peter Riddell, comentarista político del *Times* de Londres, en su libro *Hug them close: Blair, Clinton, Bush and the special relationship*, discrepa de esa tesis: Blair –escribe– sólo habría continuado una larga tradición mantenida por primeros ministros laboristas y conservadores de anteponer sus relaciones transatlánticas a las europeas, para no poner en peligro su papel de interlocutor y aliado privilegiado de Washington, sobre todo en asuntos de defensa e inteligencia.

Incluso el antiguo primer ministro británico, Harold Wilson, a pesar de haberse negado a enviar tropas a Vietnam, dio un fuerte apoyo diplomático a EE UU en esa guerra. Riddell cree que una vez que Blair se convenció de que Bush iría a una confrontación final con Sadam, decidió que el interés supremo de Reino Unido exigía que no lo hiciera en solitario. Secundar a Francia y Alemania en su oposición a EE UU en Irak, era simplemente inconcebible, entre otras cosas porque el apoyo de EE UU es vital para las operaciones de los submarinos británicos Trident y su sistema de vigilancia por satélite. Ni siquiera, sostiene Riddell, hubiese sido viable para Londres una política de neutralidad o de mero apoyo diplomático.

Pero Blair no tuvo éxito –quizá por sobrestimar sus dotes de persuasión– en asegurarse el apoyo del eje franco-alemán y tampoco pudo obtener una resolución del Consejo de Seguridad que hubiera dado cobertura diplomática a la invasión. Y cuando se ganó la guerra, no pudo convencer a Bush de la necesidad de dar a la ONU el papel central requerido para obtener ayuda de otros países en la reconstrucción de Irak. Cuando tras la serie de atentados del pasado verano en Irak, la administración decidió dar marcha atrás y regresar a la ONU, ya era demasiado tarde para recuperar la confianza de la comunidad internacional, reacia a colaborar, a través de su ayuda en Irak, a la reelección de uno de los presidentes de EE UU más impopulares de las últimas décadas, según reflejan las encuestas globales del Pew Research Center. Fue una cadena de graves errores de apreciación que se tradujeron en una derrota para la diplomacia británica.

Enfrentado a esas adversidades, Blair comenzó a hablar cada vez más en términos providenciales, insistiendo en que la historia le justificaría, presumiblemente porque antepone la rectitud moral a los cínicos cálculos de la *Realpolitik*. Aunque para un presidente de EE UU es normal citar a Dios en sus discursos (incluso Clinton lo hacía), Blair es un caso atípico entre los políticos británicos: es el primer ministro abiertamente más religioso desde William Gladstone, que dejó Downing Street en 1894.

Incluso tuvo el cuidado de pedir una audiencia al Papa antes de la guerra para explicarle su posición al respecto, a pesar de que él mismo no es católico y de que Karol Wojtyła se opuso a la invasión, negando los fundamentos mo-

rales de una guerra preventiva. El arzobispo de Canterbury, Rowan Williams, primado de la Iglesia anglicana que Blair nombró por su reputación intelectual, mantuvo la misma posición que el Vaticano. Aunque Blair dijo que el bien moral que supondría derribar un régimen como el de Sadam le permitía actuar con la “conciencia tranquila”, Rowan cuestionó la “legitimidad moral de la guerra porque causaría mayores males de los que podía evitar”.

Roy Jenkins, el ilustre biógrafo de Gladstone y Churchill, comentó en septiembre de 2002 sobre la personalidad de Blair: “Mi opinión es que el primer ministro, lejos de carecer de convicciones, bien al contrario, tiene demasiadas, especialmente en relación al mundo exterior a Reino Unido. Es demasiado maniqueo para mi gusto; ve las cuestiones en términos carentes de matices, en blanco y negro, del bien contra el mal, enfrentándolos continuamente, con la consecuente creencia de que si el mal es derrotado, inevitablemente surgirá el bien”. Quizá ésa sea la razón que explica la excelente relación personal entre Bush y Blair.

Pero al actuar de ese modo, Blair se comporta más de acuerdo con la máxima maquiavélica de que cuando no hay tribunal al que reclamar, se juzga a los príncipes por los resultados: “Y que hagan lo necesario para vencer, así serán considerados honrados y serán alabados por todos”. Al anteponer la razón de Estado sobre el respeto debido a los medios utilizados para conseguir un fin, el primer ministro dio un ejemplo muy ilustrativo de la contradicción que alimenta la secular historia del conflicto entre moral y política: un acto ilícito en moral puede ser considerado y apreciado como lícito en política. En palabras de Carlos Marx: “La honestidad política no es otra cosa que la capacidad política”, es decir, la virtud de Maquiavelo que, como se sabe, no guarda relación alguna con la virtud de la que se habla en los tratados morales.

En la *Paz perpetua*, Kant sostiene que el político moral es el que no subordina la moral a las exigencias de la política sino que interpreta los principios de la prudencia política haciéndolos consistentes con la moral. Como señaló el secretario general de la ONU, Kofi Annan, ante la Asamblea General el pasado septiembre, lo sucedido en Irak podría sentar precedentes que tendrían como consecuencia la proliferación del uso unilateral de la fuerza, lo cual implicaría un maquiavelismo vulgar, en cuya virtud el mal que se hace se hace bien y el bien que se hace se hace mal.

Los límites del poder americano

William Pfaff

La administración Bush no ha entendido la actitud de la “vieja Europa” frente a la guerra de Irak. Acusa a alemanes y franceses de antiamericanismo y pacifismo irresponsable, sin darse cuenta de que su política lo ha cambiado todo para Europa.

Existen razones fundamentales para las tensiones transatlánticas de los últimos seis meses. Esto tiene que ver con la natural rivalidad entre un poderoso y dogmático Estados Unidos y una igualmente poderosa Unión Europea, pero que aún debe determinar su papel y carácter políticos. Para abordar esas razones y su origen, podría ser útil recapitular la actual situación entre EE UU y Europa tal como se ha desarrollado desde la confrontación en las Naciones Unidas en torno a la intervención en Irak, y con mayor perspectiva desde que la administración de George W. Bush replanteó su política exterior y de seguridad tras los ataques terroristas de 2001 en Nueva York y Washington.

El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, trazó a comienzos de este año una plausible –aunque polémica– distinción cuando se refirió a una “vieja” y una “nueva” Europa, dado que la historia de Europa central no es más “nueva” que la occidental. Los países de Europa central y oriental son nuevos en cuanto a su independencia post-soviética, y sus relaciones con la UE y EE UU están aún por definir, en tanto son nuevos miembros de una Alianza Atlántica en sí misma en crisis, o candidatos simultáneamente para la integración en la OTAN y la ampliación de la UE. Su principal prioridad en este periodo post-soviético es la seguridad, por lo que no sorprende que hayan percibido que su seguridad radica ante todo en sus relaciones con un todopoderoso EE UU a través de la OTAN, el instrumento tradicional del poder americano en Europa. De ahí que en el debate surgido sobre la invasión de Irak, de intrínseca reducida relevancia para la “nueva” Europa, era razonable

William Pfaff es columnista del *International Herald Tribune* y miembro del consejo asesor de POLÍTICA EXTERIOR.

–“normal”– que los gobiernos de Europa central y oriental (y los bálticos) hicieran lo que Washington quería.

Es importante señalar, sin embargo, que la opinión pública de la región fue poco comprensiva con la política estadounidense en Oriente Próximo. Los nuevos gobiernos europeos defendían sus intereses nacionales en una situación difícil. Su posición, como mostraron las encuestas, tuvo poco que ver con el apoyo a la política de EE UU en Oriente Próximo, que casi no les concernía o interesaba, y mucho con sus percepciones sobre la vulnerabilidad de su seguridad en Europa.

Por otra parte, la denominada por Rumsfeld “vieja” Europa, los Estados más antiguos de la UE y sobre todo aquéllos que la crearon (Francia, Alemania, Benelux e Italia) tienen la confianza y el poder necesarios para diferir de EE UU en asuntos de política exterior y, de ser necesario, incluso para desafiarlo. Así, con la decisión adoptada respecto a Irak, sus gobiernos no sólo reflejaron la opinión popular reinante en sus países sino la predominante en toda Europa occidental. La opinión pública de España e Italia, dos países de la vieja Europa, además de la de Reino Unido, cuyos gobiernos dieron un apoyo incondicional a EE UU en Irak, fue más hostil a la política de EE UU que la de Alemania y Francia. Incluso en Reino Unido, tradicional aliado de EE UU, la opinión de la mayoría se opuso a la intervención en Irak hasta el momento mismo en que las tropas británicas se vieron envueltas en la lucha, y desde entonces el primer ministro, Tony Blair, ha estado pagando un alto precio político por una decisión adoptada en contra de la opinión de sus ciudadanos.

Europa: ‘nuevos’ y ‘viejos’

Las divisiones en Europa son por ello mucho más complejas que las planteadas por Rumsfeld. Lo “nuevo” (integrado sobre todo por los Estados del antiguo Pacto de Varsovia) se enfrentó a lo “viejo”. En el interior de Europa occidental hubo división entre los gobiernos opuestos a la política de EE UU (tal como se adoptó; una política exterior norteamericana más hábil y menos brutal podría haberse ganado el respaldo limitado de Francia y Alemania para la intervención), Reino Unido, España, Italia y en menor grado Dinamarca y Holanda, que apoyaron a Washington (aunque sólo España e Italia aportaron tropas y policía militar). En cada uno de estos casos, sin embargo, la opinión pública se mostró firmemente contraria a la guerra.

El hecho de que fuera así, y la reacción de la administración Bush a la oposición de Alemania, Francia y Bélgica a sus iniciativas en el Consejo de Seguridad y la OTAN, deben apreciarse como la última expresión de ciertas desavenencias transatlánticas desarrolladas en los últimos años, a medida que la fortaleza económica de la UE y sus intereses comerciales han comenzado a percibirse en Washington como amenazas potenciales a la preemi-

nencia global de EE UU y, a la vez, a la creciente disposición que ha mostrado la UE a desafiar, en los tribunales europeos y en la Organización Mundial de Comercio, las prácticas comerciales y financieras de Washington. Los conflictos de interés y la rivalidad comercial son aspectos “normales” de las relaciones económicas y comerciales entre dos grandes potencias del comercio mundial, pero cada vez más se ha hecho evidente un cierto resentimiento entre EE UU y la UE.

También ha habido una crisis persistente en la OTAN, a pesar de su ampliación, lo que ha tenido mucho que ver con la búsqueda de un nuevo papel para la Alianza en la era post-soviética. ¿Es la OTAN hoy una alianza de iguales? ¿O es una “caja de herramientas” de recursos y unidades militares especializadas cuya única función verdadera es servir como auxiliar a las fuerzas de EE UU? Las tensiones provocadas por el uso que ha hecho EE UU de la Alianza han impulsado los esfuerzos europeos para crear una fuerza de reacción rápida bajo mando europeo. EE UU –sin duda correctamente– ha visto en ello la semilla de un ejército europeo o de una alianza independiente de Washington. El resultado ha situado a la alianza transatlántica en lo que algunos consideran el camino hacia una posible tensión terminal, al menos como alianza militar operativa.

La OTAN podría sobrevivir a esta crisis, pero es probable que lo haga sólo como una estructura que provea de nuevas bases a EE UU en la Europa ex comunista, y como una asociación esencialmente política que integre a los ejércitos del Pacto de Varsovia en la comunidad militar occidental (a través de la Asociación para la Paz). EE UU ha optado por un camino, y los países de la UE miembros de la OTAN por una dirección opuesta.

Esto refleja cambios fundamentales en la percepción estadounidense de Europa y en la de ésta respecto a EE UU. Washington –al menos el Washington neoconservador– ve a la UE como una creciente amenaza a la preeminencia global de EE UU. A su vez, éste es visto en Europa como una amenaza significativa a su soberanía e independencia.

El gobierno y la clase política norteamericana parecen no entenderlo. Durante el pasado verano asistí a una media docena de conferencias y seminarios que reunieron a especialistas y analistas políticos, además de funcionarios –retirados o en ejercicio– de ambos lados del Atlántico, para discutir sobre el futuro y asuntos de actualidad. Los puntos abordados diferían: relaciones italo-norteamericanas, seguridad europea, asuntos económicos y financieros globales, cuestiones relativas al orden mundial. En cada una de ellas, dondequiera que empezaran las discusiones, rápidamente derivaban al debate entre los europeos sobre cómo hacer frente al nuevo EE UU de la ad-

*Estados Unidos
contempla la
Unión Europea
como una
amenaza a su
primacía global*

ministración Bush, visto por un número cada vez mayor de europeos como un factor perturbador de la paz mundial y un riesgo potencial para la seguridad, incluida la de sus propios aliados.

En todas esas reuniones, la política exterior de EE UU encontró pocos defensores europeos. Algunos de los participantes británicos expresaron su simpatía, pero no todos. Ningún alemán, italiano, holandés o escandinavo defendió la política de EE UU en las reuniones a las que asistí. Incluso los británicos dijeron que las relaciones euro-norteamericanas habían cambiado en aspectos importantes, y que los intentos de Europa por buscar una política autónoma y sus propios recursos de seguridad estaban justificados. Todo ello dicho con poco entusiasmo. A nadie le gusta la situación.

Los “viejos” europeos, como muchos de los “nuevos”, simplemente ya no están de acuerdo con EE UU. Discrepan sobre el alcance o la naturaleza de la amenaza terrorista. No creen que Osama bin Laden sea una amenaza global. No asumen la percepción que tiene Washington de los llamados “Estados delincuentes”. No están de acuerdo con la guerra preventiva o el choque de civilizaciones, la política de EE UU en relación al conflicto entre Israel y Palestina, la demonización del islam o el control por parte del Pentágono de la política exterior de EE UU.

Esas opiniones son interpretadas en EE UU como “antiamericanismo”. La verdad, como dijo una importante figura (conservadora) de la “nueva Europa”, ex comunista, en una de las reuniones del verano, es que la política de la administración Bush y el trato que da a sus aliados ha convertido en antiamericanos a los amigos de EE UU. Esta persona dijo que a lo largo de su vida política había sido un admirador y defensor de EE UU contra sus críticos izquierdistas europeos, pero que en la actualidad él mismo se había convertido en lo que denominó un “nuevo antiamericano”, que definió como “ex anti antiamericanos, ahora forzados a convertirse en antiamericanos ellos mismos”. Añadió que, en su propio país, el embajador estadounidense se había comportado recientemente como lo hacían los embajadores de la Unión Soviética antes de 1989 y eso era inaceptable.

Washington y la clase política norteamericana no parecen haber entendido en absoluto lo que ha ocurrido. Culpan a franceses, alemanes y belgas de recurrir al antiamericanismo por razones electorales, de alentar un pacifismo irresponsable o de expresar “nostalgia” por su pasado de poder y gloria (la habitual crítica norteamericana a Francia). O dicen que la sociedad europea ha sido siempre antiamericana (o antisemita, acusación que circula cada vez más entre los neoconservadores estadounidenses e israelíes). Creen que esas “explicaciones” resuelven el problema. Les gusta decir que Europa no entiende que el 11-S “cambió todo” en EE UU. Pero no comprenden, por su parte, que las consecuencias del 11-S también han cambiado todo en Europa occidental.

Los neoconservadores de Washington con los que coincidí en Europa en las primeras semanas tras la victoria en Irak, hicieron alarde del poder norteamericano y exigieron disculpas a los europeos por no haber apoyado a EE UU. Todavía decían que si no se estaba de acuerdo con EE UU uno quedaba condenado a la “irrelevancia”. (Desde que la resistencia violenta a la ocupación norteamericana en Irak alcanzó los niveles de agosto y septiembre, su posición ha evolucionado hacia una mezcla de negarse a admitir que existe una crisis y atacar a los europeos por no acudir en rescate de EE UU). Hasta mediados de septiembre, siguieron diciendo que también la ONU era irrelevante en un mundo de poder hegemónico de EE UU. Pero, por supuesto, ahora han regresado al Consejo de Seguridad y a los grandes Estados de la vieja Europa para pedirles su ayuda, aunque sin resultados satisfactorios.

Hasta entonces, los analistas de las universidades y los *think tanks* americanos se mantuvieron condescendientes con sus audiencias europeas, diciendo que Europa necesitaba “madurar” y enfrentarse a la amenaza terrorista (aparentemente indiferente –o ignorante– a la historia del IRA irlandés, de las Brigadas Rojas italianas y alemanas, de ETA y a las operaciones terroristas en Europa de organizaciones palestinas y argelinas). Hablaron sobre Venus y Marte: la teoría de moda en Washington sobre unos supuestos europeos pasivos, obsesionados con la paz, pero necesitados del liderazgo realista de los duros norteamericanos. Pero durante la pasada primavera, los europeos ya habían escuchado todo eso.

Sin embargo, se tomaron muy en serio las implicaciones. Cada una de las discusiones a las que asistí terminaron con los europeos debatiendo entre ellos sobre qué es lo que se debería hacer para lograr que la política exterior y de seguridad común europea tuviera éxito. Hasta ahora, éste ha sido un debate débil; incluso los ciudadanos de los Estados aliados más atlantistas, los más cercanos a EE UU, se encogen de hombros y dicen: “No hay elección”. Las apelaciones bienintencionadas de los atlantistas estadounidenses para fomentar una reconciliación euro-norteamericana, como la impulsada bajo los auspicios del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, después de la crisis en torno a la frustrada búsqueda por Washington y Londres en febrero y marzo de una segunda resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizara la intervención militar en Irak, simplemente demostraron cuánto se han alejado ambas partes.

En esa declaración se aconsejaba a los europeos sobre lo que podrían hacer para volver a ganarse la confianza de EE UU y que “éste se sintiera bienve-

*Si el 11-S cambió
todo para EE UU,
su política
posterior lo
cambió todo
para Europa*

nido en Europa”. Incluso entonces, antes de que hubiese comenzado la invasión de Irak, la situación ya era exactamente la contraria. Eran los estadounidenses los que habían perdido la confianza en Europa. Y no la han recuperado.

Nuevos intelectuales americanos

Debemos preguntarnos qué hay detrás de todo esto. Bajo los efectos traumáticos del 11-S, la administración Bush fortaleció una nueva elite y se embarcó en una nueva versión de un rumbo político que, a pesar de su reformulación y estilo neoconservadores, en sus presunciones esenciales se ha mantenido inalterable desde los esfuerzos de Woodrow Wilson para “hacer al mundo seguro para la democracia” tras la Primera Guerra mundial.

Un pequeño grupo de intelectuales radicales norteamericanos, intoxicados por la perspectiva del poder, explotó los ataques del 11-S para convencer a Bush de la necesidad de abandonar la política exterior “humilde”, prometida durante su campaña electoral e ir a la guerra contra el “terror, el terrorismo y el mal”—todos ellos objetivos intangibles para una guerra y, como tales, fácilmente manipulables para propósitos indefinidos o inconfesables. Los neoconservadores dieron una versión cruda y arrogante a la concepción “excepcionalista wilsoniana” del papel global de la nación estadounidense y de su destino histórico. Mientras algunos de los nuevos intelectuales se identifican como “hegemonistas benévolos” o “neoimperialistas”, otros simplemente dicen que son “neowilsonianos”.

Wilson es una figura crucial en la historia de la política exterior americana. Ha influido considerablemente también en el modo en que otras sociedades, sobre todo en Europa, han formado su visión de un EE UU moderno. En 1917 Wilson apeló por una “guerra sin victoria”. Sin embargo, cuando Alemania amplió su campaña submarina contra barcos neutrales, mostró la otra cara de su pacifismo sentimental: una determinación férrea para librar una guerra total en pos de su utópico objetivo. Redefinió la guerra mundial como “la guerra para terminar con todas las guerras”, con lo que implícitamente dejó entrever que, después de la victoria total, EE UU conduciría a la sociedad internacional hacia un nuevo orden mundial que aboliera la guerra misma.

Cuando llegó la victoria en 1918, y con ella la aparente oportunidad para lograr su visión, dijo que el papel de EE UU en el mundo había sobrevenido como consecuencia de una intervención divina; que Dios había concedido a EE UU la misión de crear una nueva sociedad humana, y que él mismo había sido puesto en la Tierra para cumplir esa tarea providencial. En este punto actuaba de acuerdo al mito fundacional de la sociedad norteamericana. La secta puritana (calvinista) que pobló Nueva Inglaterra en el siglo XVII, los “peregrinos”, creían (como posteriormente repitió Ronald Reagan) que estaban creando una bíblica “ciudad sobre la colina”. Su noción de estar

cumpliendo una misión divina ha impregnado desde entonces, de una manera u otra, a la sociedad estadounidense y a su política exterior.

Esa convicción pertenece tanto a la derecha como a la izquierda. El Partido Demócrata podría ser reelegido en 2004 o 2008, retirando a Bush, pero fue durante la administración de Bill Clinton cuando la secretaria de Estado, Madeleine Albright, proclamó que los norteamericanos ven “más lejos” que ningún otro país porque “su altura es mayor”. La globalización fue un producto de esa misma administración. La desregulación de las finanzas internacionales fue propuesta por los primeros partidarios de Clinton en Wall Street como un método para abrir los mercados mundiales a las inversiones norteamericanas. Fue luego articulada por la administración Clinton como parte de la marcha de la sociedad mundial hacia su unificación (y el fin de la

historia) en la democracia y el capitalismo de mercado, esto es, una concepción esencialmente utópica. La hipocresía implícita de esa visión no fue evidente para los líderes de la administración.

*La noción de
cumplir una
misión divina
impregna la
diplomacia
americana*

También fue bajo mandato de Clinton cuando se estableció un sistema sin precedentes en el Pentágono basado en mandos militares regionales, que hoy cubren el mundo entero, con cada comandante como responsable de vigilar el desarrollo de los acontecimientos en su región, de establecer o intensificar las relaciones militares bilaterales con cada país que les recibe, de preparar planes para las intervenciones regionales, bajo los supuestos

de una amplia variedad de escenarios que impliquen posibles desafíos, no sólo a los intereses de EE UU sino también a su percepción del orden mundial.

Aun sin intención pero inevitablemente produjo un radical cambio en la distribución del poder sobre la política exterior de EE UU, desde un mal financiado departamento de Estado y una CIA civil, hacia el departamento de Defensa, que ya poseía sus propios servicios políticos y de inteligencia. La prohibición de la Constitución de EE UU de los “ejércitos permanentes” como una amenaza a la democracia ha sido desde la Segunda Guerra mundial desestimada por el Congreso, el ejecutivo y el electorado norteamericanos como si hubiese sido declarada obsoleta por la historia. La creación de esos mandos regionales fue un paso más hacia la militarización de su política exterior, en detrimento de la diplomacia.

Militarizada o no, la política norteamericana permanece bajo la influencia del utopismo que he descrito, y que constituye el trasfondo en buena parte sin analizar para el trabajo de todas las agencias de la política exterior de Washington. Esto impregna la retórica y el pensamiento tanto de republicanos como de demócratas. Es la razón por la cual los estadounidenses pueden creer que la historia tiene la solución definitiva y que su misión es proporcionarla.

El sentimiento tradicional de EE UU según el cual encarna un “nuevo designio político” (como sucesión del autocrático y dinástico siglo XVIII europeo), y como tal en desafío del sistema internacional existente, ha adoptado bajo la administración Bush la forma de un repudio implícito al llamado “principio westfaliano” de la soberanía absoluta de los Estados, el sistema internacional que reconoce poderes múltiples y plurales existente desde el fin de las guerras europeas de religión en 1648.

Imperfecto como es, el sistema westfaliano ha sido desde entonces aceptado por las grandes potencias como parte integral del Derecho internacional y la base de las relaciones diplomáticas. Cuán serio demostrará ser el nuevo desafío norteamericano es algo que está por ver. En principio, es un reto radical, según ha sido articulado en la nueva doctrina estratégica de la administración Bush (anunciada en septiembre de 2002) de ataques preventivos a países considerados unilateralmente como amenazas a la seguridad de EE UU.

El sistema westfaliano ha sostenido que el orden del poder político, militar y económico es plural y que la sociedad internacional está configurada por múltiples intereses, por el poder y por los recursos intelectuales de los gobiernos nacionales soberanos. Hasta la formación de los imperios europeos, este ordenamiento concernía a las potencias europeas. En el pasado fue desafiado sólo por conquistadores mundiales en ciernes (o, en principio, por reformadores mundiales), todos los cuales fracasaron.

El Estado más reciente en hacer una reivindicación ideológica del dominio mundial, basándose en los pronósticos históricos utópicos del marxismo-leninismo, fue la Unión Soviética. Sin embargo, si bien Lenin y Stalin ocuparon todos los territorios adyacentes que las circunstancias les permitieron, e hicieron un inmenso esfuerzo para ganar conversos a escala planetaria, el poder soviético nunca se extendió mucho más allá de las fronteras del antiguo imperio zarista, más los territorios de Europa central y del Este que la Unión Soviética ocupó en la Segunda Guerra mundial. China, cuyo ambicioso mensaje ideológico fue dirigido a la humanidad entera, nunca prevaleció ni siquiera en el propio país: Formosa, Hong Kong y Macao permanecieron fuera de su control.

Los enemigos de esos dos movimientos fueron los más convencidos por ese supuesto poder y sus pretensiones de conquista mundial. Éstas fueron tomadas muy en serio, sobre todo en Washington.

Unilateralismo y ejercicio del poder

El nuevo desafío de la administración Bush implica que la diplomacia ya no es más que un método para regular o conciliar las relaciones entre los Estados, los cuales han sido reconocidos hasta ahora –en principio y legalmente– como iguales, aunque nunca lo fueron, pero el convencimiento de que lo eran prevenía que la diplomacia se convirtiera en una mera expresión del

ejercicio del poder, que es la implicación lógica de la nueva doctrina estratégica estadounidense, en la que se dice que EE UU, como única superpotencia, tiene la obligación pública de mantener el orden internacional y el derecho a atacar de forma preventiva a los Estados que considere unilateralmente como amenazas potenciales.

La preeminencia internacional de EE UU desde 1989 y la concepción del actual gobierno sobre cómo debería reformarse el orden mundial han tendido a promover una cierta exageración de su poder real. El dominio militar de Washington no se traduce en un poder político relevante ni siquiera en un poder militar relevante. La capacidad para infligir una destrucción total en otra sociedad, como la habilidad para paralizar un país y sus infraestructuras nacionales con bombardeos “inteligentes” y un mínimo de daño

“colateral”, no son ninguna de ellas importantes para resolver los problemas reales de las relaciones internacionales. Por el contrario, a menudo se muestran como un obstáculo para las soluciones, debido a que ofrecen seductoras ilusiones sobre el modo en que podrían resolverse los problemas. La fuerza no siempre resuelve las cosas (aunque a veces sí lo haga). La utilidad del poder militar en circunstancias ajenas a la guerra es escasa, y los medios militares son con frecuencia más eficaces cuando realmente no se utilizan que cuando se hace uso de ellos. La amenaza es a menudo más intimidatoria que la ejecución en sí misma, incluso en

La crisis de Irak ha dejado a EE UU en una debilitada posición diplomática

los casos en que ésta sea un éxito.

EE UU fue una potencia militar más intimidatoria antes de que la ocupación de Irak revelara la confusión de sus tropas al verse enfrentadas al desorden civil, la resistencia popular o la no cooperación de los iraquíes, los dilemas políticos, las inhibiciones y los costes impuestos a una fuerza ocupante y –de nuevo– a su vulnerabilidad ante los ataques guerrilleros.

Cualquier forma de poder tiende a degradarse cuando se utiliza porque la realidad revela sus límites y defectos, y con frecuencia provoca inesperadas y eficaces formas de resistencia. Existen modos de poder e influencia –el “poder blando”– de las que EE UU carece, o que ha derrochado a través de la diplomacia intimidatoria de la administración Bush. En conjunto, la crisis de Irak ha dejado a EE UU en una debilitada posición internacional.

Una de las principales características de la concepción de los asuntos internacionales de la administración Bush ha sido su hostilidad hacia la diplomacia. Ha estado reconstruyendo sus relaciones con otros países como ejercicio de poder, en lugar de utilizarlas como medios de negociación para mediar, arbitrar, acomodar o llegar a compromisos entre diferentes puntos de vista e intereses. Para esta administración, tratar con los demás, tanto

aliados como rivales, significa imponer su voluntad y forzar al otro a la sumisión. Incluso dentro de sus más antiguas alianzas europeas, se ha negado a aceptar el principio de iguales que buscan soluciones comunes, y ha tendido a tratar con otros en términos de desigualdad y subordinación.

La reacción a esa transformación de los mecanismos diplomáticos tradicionales en relaciones de poder será casi con toda probabilidad provocar a los interlocutores de Washington a que recurran también al poder. ¿Cómo podrían hacerlo de otro modo? Aquéllos que se sienten militarmente vulnerables harán todo lo posible para proveerse con algún tipo de instrumento que pueda disuadir a las presiones militares estadounidenses, o en los casos de Rusia y China, se verán presionados a fortalecer los medios disuasorios que ya poseen. Se podría decir que Corea del Norte sufre un tipo de psicopatología política, pero su deseo de poseer armas nucleares no es irracional, como tampoco lo es el de Irán. Obtenerlas puede empeorar su situación, pero su impulso es lógico.

Las naciones que no se sienten sometidas a una amenaza militar buscarán, sin embargo, defensas económicas y políticas contra EE UU en un esfuerzo por “contener” la amenaza potencial que perciben de su parte. Europa, y también un Japón movilizado, así como otros Estados, tienen los medios para hacerlo. No obstante, ésa es una perspectiva poco halagüeña en la cual, a su manera, EE UU se convierte en la amenaza contra la que el mundo del siglo XXI tiene que luchar.

Ante las elecciones de 2004

Lo que no sabemos es si este cambio durará en la concepción americana de la situación global y de su propio papel nacional. Tiene graves y potenciales implicaciones permanentes para la naturaleza del Estado americano, y para sus prácticas y valores internos, así como para las relaciones internacionales. Es posible que las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 traigan un final abrupto a este nuevo rumbo de la política global, y relegen las actitudes militaristas y unilateralistas que la acompañan a la oposición. Las elecciones presidenciales están a un año de distancia. Sería absurdo decir en este momento que George W. Bush será derrotado, pero el cotidiano acoso al que se ven sometidas las tropas en Irak, el número de bajas, la alienación de los aliados y del apoyo internacional y la enemistad de la opinión pública internacional que revelan las encuestas podrían culminar en un repudio electoral de Bush y sus asesores neoconservadores, que han dominado la política exterior de la administración desde el 11-S. La posibilidad de un grave deterioro de la economía en 2004 se suma a los riesgos políticos que corre la administración Bush.

Sin embargo, incluso si las elecciones infligen a Bush la misma derrota que sufrió su padre en 1992 al buscar la reelección, después de otra guerra

contra Irak, el periodo en el poder del Bush más joven habrá marcado una significativa transición norteamericana. Esta política de empleo agresivo y unilateralista del poder para rehacer los asuntos mundiales ha sido justificada por los neoconservadores según los términos de una antigua convicción americana sobre la excepcionalidad nacional y la creencia de que el modelo de sociedad estadounidense está destinado a dominar el mundo, por unos u otros medios.

Si la situación de EE UU en Irak se deteriorara gravemente, ese fracaso podría recrear entre su electorado el tipo de ansiedad y las actitudes aislacionistas que experimentó por última vez tras la guerra de Vietnam. Si esto puede provocar una retirada de EE UU de sus compromisos internacionales es imprevisible. Como fuere, los instintos esenciales de la nación siguen siendo los de una sociedad aislada geográfica y, sobre todo, moralmente.

Es posible que Bush y sus neoconservadores demuestren ser nada más que un episodio excéntrico pero aleccionador, que termina mal, de la historia de la moderna política exterior de EE UU. Por otra parte, podría presagiar otros ejemplos de las vanidades y corrupciones del poder. La historia no suele ser amable con los poderosos.



**POLÍTICA
EXTERIOR**