

LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA: IRAK Y LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DOMINGO RODRÍGUEZ TEJEIRO
JULIO PRADA RODRIGUEZ
UNIVERSIDADE DE VIGO

ABSTRACT.

The North-American foreign policy: Irak and the definition of a new system of international relations.- In this paper it makes an approximation to the role of Irak in the design of the North-American foreign policy and definition of a new system of international relations from its independence to the actuality. Likewise, it analyses the new strategical services of the USA, indicating its influences and doctrinal origins, and the role played by 11 September's attacks in its definitive implementation.

KEY WORDS: United States, Irak, international relations, foreing policy USA.

RESUMEN.

En este trabajo se realiza una aproximación al papel de Irak en el diseño de la política exterior Noreamericana y en la definición de un nuevo sistema de relaciones internacionales desde su independencia hasta la actualidad. Al mismo tiempo se realiza un análisis de la nueva estrategia de los USA, señalando sus influencias y orígenes doctrinales, y el papel jugado por los ataques del 11 de septiembre en su implementación definitiva.

PALABRAS CLAVE: Estados Unidos, Irak, relaciones internacionales, política exterior USA

La introducción de la dimensión histórica en el análisis de la relaciones internacionales es, ciertamente, un difícil ejercicio intelectual. Y lo es porque las reglas de juego que antes tardaban décadas en modificarse han experimentado una mutación sin precedentes en los últimos tres lustros, a partir del cataclismo que significó la caída del *Muro de Berlín*, la quiebra del *socialismo real* y el final de la *guerra fría*. Pero no por ello deja de ser necesaria, o incluso saludable, por cuanto proporciona una perspectiva más amplia y contribuye a dotar de sentido al vértigo de los acontecimientos en el que parece sumido el mundo en los últimos años. No está de más, en este ámbito y en esta época, donde los hechos y

acontecimientos parecen haberse enseñoreado de la historia sin que sea posible en muchas ocasiones —urgidos por la inmediatez— dotarlos de sentido y coherencia, recordar, con Pierre Vilar, que hacer historia no consiste en trazar un simple mapa de las instituciones y sus relaciones ni hacer un relato de los acontecimientos, que ese tipo de hechos deben abordarse desde la perspectiva de que vinculan la vida cotidiana de los hombres a la dinámica de las sociedades de las que forman parte¹.

Como señalaba el profesor Aróstegui hace ya algunos años, la historiografía más convencional se ha mostrado siempre muy reacia a acercarse a objetos muy próximos cronológicamente y, en mayor medida, a considerar el estudio desde la perspectiva histórica del tiempo presente, sin embargo “no hay ningún lapso de cualquier desenvolvimiento social definible que en virtud de su posición temporal, pueda considerarse externo y menos aún vedado a lo histórico, a lo historiográfico”. Es indudable que si entendemos la historia como “el cambio de las cosas humanas”, ésta no puede reducirse únicamente al tiempo pasado: “la historicidad es una categoría universal, de todo lo que existe, y en manera alguna una adjetivación de las cosas que las coloca en una escala temporal, cronológica, en la que “el pasado” sería la ubicación de lo histórico por definición”². En las últimas décadas ha ido ganando consideración la llamada “Historia del Presente” hasta el punto de alcanzar reconocimiento académico en la forma de “Historia del Mundo Actual”, una manera de hacer historia que pretende poner de manifiesto la dimensión de coetaneidad que ya se encontraba en el propio concepto de Historia Contemporánea y que se caracteriza, entre otras cosas, por no presentar unas limitaciones cronológicas fijas, predominando entre la mayoría de los historiadores la tendencia a aceptar unos parámetros móviles que contribuyan a mantener la coetaneidad de la época —o generación— que la vive³. Desde estos criterios ya no es posible considerar la que la historiografía debe buscar el alejamiento y la perspectiva temporal que tradicionalmente se consideran necesarios para comprender los procesos sociales, sino que “a una realidad social dada puede accederse históricamente, con los instrumentos de la Historiografía, desde principios metodológicos que no pretendan simplemente describir una dinámica temporal, sino que penetren en la “naturaleza” de los hechos sometidos a tal dinámica, que establezcan, además, “porqués” en sentido genético”⁴.

Podemos coincidir con Angel Viñas en que abordar históricamente los procesos históricos coetáneos y, por consiguiente inacabados, responde a una curiosidad innata del hombre, la necesidad de conocer el contexto temporal en el que vive y, además, constituye una forma de aportar elementos enriquecedores al debate político e ideológico, ya que permite profundizar en el esclarecimiento de los procesos que han dado lugar a las situaciones presentes, ayudando así tanto a los ciudadanos como a los políticos a definir su acción⁵.

¹ Vilar, P.: *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona, Ed. Crítica, 1982.

² ARÓSTEGUI, J., “Sociología e Historiografía en el análisis del cambio social reciente”, en *Historia Contemporánea* n° 14, 1990.

³ CUESTA, J.F., *Historia del presente*. Madrid, Eudema, 1993.

⁴ AROSTEGUI, J., *op. cit.*

⁵ VIÑAS, A., “La historia de la contemporaneidad española y el acceso a los archivos del franquismo”, en *Sistema*, n° 78, 1987. Otras reflexiones sobre la historia del presente y el acceso histórico a la realidad coetánea pueden encontrarse, entre otros, en RODRÍGUEZ FRUTOS, J. (ed.), *Enseñar historia. Nuevas propuestas*, Barcelona, Laia, 1989; VV.AA., *Debates por una historia viva*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1990; CHAUVEAU, A. y TÉTART, Ph. (eds.), *Questions à l'histoire des temps présents*, Bruselas, Complexe, 1992; TUSELL, J., “Historia y tiempo presente”, en *Claves de Razón Práctica*, n° 31, 1993; véase también *Actas del I y II Congreso de Historia del Tiempo presente*.

1.- Irak antes del ascenso de Sadam Hussein.

La historia del Irak moderno comienza en 1534 con la toma de su capital, Bagdad, por los turcos. Desde entonces el país permanecería bajo dominación otomana hasta 1918, aunque su alejamiento del centro de gravedad política del Imperio le permitiría gozar de una existencia relativamente independiente aunque convulsa. Los cíclicos ataques a que beduinos, kurdos y otros pueblos de las montañas sometían a los habitantes de los fértiles valles del Tigris y el Éufrates, los conflictos con las comunidades chiitas del sur y las dificultades del Sultán para imponer su autoridad eran sólo una pequeña parte de los problemas abiertos cuando los europeos pusieron sus ojos en la zona. Desde principios del siglo XIX franceses y británicos gozan de representación en Bagdad y Basora, pero no será hasta la segunda mitad de siglo cuando se lleven a cabo las primeras reformas administrativas y económicas inspiradas en modelos occidentales. En 1903 un consorcio francoalemán presentó un proyecto de construcción de ferrocarril en la capital, pero en vísperas de la I Guerra Mundial el país apenas si había cambiado la imagen que ofrecía cuando la incorporación a los dominios del Sultán.

El conflicto mundial transformaría radicalmente la geopolítica de toda la zona. En noviembre de 1914, a raíz de la entrada en guerra de Turquía del lado alemán, tropas angloindias desembarcaron en Basora. Una primera ofensiva fue detenida por el ejército turco, pero desde finales de 1916 los británicos consiguieron recuperar la iniciativa remontando los valles y tomando las ciudades de Bagdad y Kirkut. La rendición turca y el armisticio de 1918 transfirieron al Gobierno de Su Majestad la responsabilidad de organizar una nueva Administración, lo que se vería confirmado en la *Conferencia de San Remo* (abril de 1920) bajo la nueva fórmula jurídica del *Mandato* auspiciada por la Sociedad de Naciones. Las tribus beduinas del Sur no aceptaron de buen grado la nueva dominación, sublevándose seguidamente. La revuelta fue rápidamente sofocada, y tras ella los británicos aceleraron la puesta en marcha de la nueva Administración: un Consejo Árabe de Estado, sometido a su estrecho control, emprendió la tarea, y ya en 1921 el emir Feisal ibn Hussein, perteneciente a la poderosa familia hachemí que había sido expulsado por los franceses de Damasco, se convirtió en su primer monarca.

En octubre de 1922 se firmó un tratado entre el Reino Unido y el Reino de Irak que definía el marco jurídico-político entre el Estado iraquí y la potencia mandataria, convenio que sería ratificado quince meses más tarde por una Asamblea Constituyente que también consagró como forma de gobierno la Monarquía hereditaria. Aunque contestado en algunos sectores, el acuerdo sirvió para avanzar hacia una mayor estabilidad política que permitió que en tan sólo una década la Sociedad de Naciones diese por concluido el Mandato y reconociese la independencia del país (3 de octubre de 1932). A lo largo de este proceso se fueron fijando las fronteras de Irak con sus vecinos, mientras un nuevo tratado, firmado en 1930 con una vigencia de veinticinco años, consagraba la influencia británica en la zona (mantenimiento de bases aéreas, libre paso de tropas por territorio iraquí...).

En 1933 Gazi I substituyó a Feisal al frente del Estado, pero seis años más tarde moría dejando un heredero de sólo cuatro años. La política británica en Palestina y el reforzamiento de la influencia germana propiciaron un golpe de Estado que llevó momentáneamente al poder a Rasid Ali (1941), que encabezaba el grupo favorable a las potencias del Eje. Gran Bretaña, consciente de la importancia estratégica de Irak para las comunicaciones con la India, reaccionó ocupando el país, que en 1943 entró en la guerra al lado de los aliados. La presión popular ante el incremento de la inmigración judía en Palestina obligó al gobierno a emprender la revisión del Tratado de 1930, obteniendo apreciables concesiones tras el *Acuerdo de Portsmouth* (enero de 1948). La humillación infligida al mundo árabe en la guerra contra Israel, la desunión de los mandatarios de la *Liga Árabe* y el estado de miseria en que vivía la mayor parte de la población están en la génesis

de las violentas protestas que culminan en los disturbios de Bagdad de noviembre de 1952. El gobierno respondió imponiendo el estado de sitio a la vez que incrementaba su presión sobre el Partido Comunista y conseguía un nuevo acuerdo que le garantizaba la mitad de los beneficios obtenidos por la explotación petrolífera.

En mayo de 1953 Feisal II alcanzaba la mayoría de edad y era coronado rey, con lo que la orientación prooccidental de la Monarquía parecía confirmarse. Buena prueba de ello fue la firma, en 1955, del *Pacto de Bagdad*, por el que el Reino Unido, Pakistán, Irán, Turquía e Irak acordaban colaborar en la solución de problemas militares y políticos; concebido como un instrumento de defensa frente a la penetración soviética en Oriente Próximo, el acuerdo perdió parte de su virtualidad tras el fracaso de Gran Bretaña en la crisis de Suez, la violenta oposición de Egipto y los acontecimientos que culminaron con la salida del mismo de Iraq.

En febrero de 1958, en pleno auge del panarabismo, se había constituido la Federación jordano-iraquí, cuyos soberanos estaban emparentados. Pero en el mes de julio un golpe de Estado llevó al poder al general Abdul Karim Kassem; el monarca fue asesinado y se proclamó la República. Kassem inició una aproximación a Moscú aceptando el apoyo de los comunistas mientras ponía fuera de la ley a los partidos proegipcios. Un mes más tarde se retiraba de la Federación árabe, en marzo de 1959 lo hacía del Pacto de Bagdad y en junio abandonaba el *área de la libra* mientras concluía un acuerdo de cooperación económica con la URSS. El retroceso de la influencia británica en la región era evidente, por lo que los Estados Unidos intentaron revitalizar el Pacto de Bagdad sumándose al mismo a través de la conclusión de diversos convenios bilaterales, subsistiendo transformado en la CENTO.

La nueva orientación de la política iraquí provocó numerosos descontentos en el interior del país; Kassem tuvo un primer aviso en octubre de 1959 en un atentado dirigido contra su persona. Parte del propio comité revolucionario que lo apoyaba consideraba excesivas las ventajas e influencia otorgadas a los comunistas, y tampoco eran de su agrado las numerosas huelgas patrocinadas por la extrema izquierda. El presidente hubo de decretar entonces la disolución de las milicias populares y prescindir de la presencia comunista en su gobierno. Pero desde 1961 comienzan a agravarse los problemas que padecía el país: las aspiraciones autonómicas de los kurdos fueron violentamente reprimidas, el nasserismo era un permanente foco de tensión, la reforma agraria estaba resultando un fracaso y el plan cuatrienal tampoco daba los frutos previstos. Por si fuera poco Kassem entró en conflicto con la todopoderosa *Irak Petroleum Company*, nacionalizando la práctica totalidad de las zonas de concesión y, tras fracasar en su intento de hacerse con el 20% de su capital, creó una compañía estatal. También se enfrentó con los británicos y con la Liga Árabe por su reivindicación de Kuwait.

En febrero de 1963 un nuevo golpe de Estado acabó con el fusilamiento del presidente mientras un Consejo Nacional Revolucionario encabezado por el coronel Abd al-Salam Aref asume la dirección del país, acentuando la represión de kurdos –a pesar de haberles concedido una cierta autonomía–, comunistas y sindicalistas. Comienza entonces una década caracterizada por la marcada inestabilidad política. Aunque el golpe fuera apoyado por el partido Baas⁶, los pro-nasseristas y el ejército, el primero fue pronto excluido del

⁶ El partido Baas fue fundado en 1952 por Michel Aflaq, autor de dos obras en las que se recoge lo esencial de su doctrina: *El camino de la resurrección* y *El combate del destino único*. Su ideología se caracteriza por una fuerte componente nacionalista árabe según la cual éstos forman una única nación, por lo que su división en estados resulta artificial y sólo responde a los intereses de las potencias infieles. La liberación del mundo árabe y la solución de sus problemas sólo puede venir de los propios árabes, siendo el partido Baas el encargado de impulsarla actuando simultáneamente en cada una de las regiones de la gran nación. También el socialismo representa un pilar esencial de su ideología, hasta el punto que se dibuja un escenario final de identificación armónica entre esta componente y la anterior; pero, al mismo tiempo, rechaza el internacionalismo comunista por su negación de la nación. Laicismo de Estado, gobierno socialista y sociedad común a todos los árabes son los pilares de su actuación política. Aunque llegó a contar con secciones en Jordania, Líbano, Adén (República Popular del Yemen), Siria e Irak sólo pudo llegar al poder en estos dos últimos, pero sus disensiones internas conducirían a la creación de mandos políticos separados y al abierto enfrentamiento, sólo apaciguado en los momentos críticos de la lucha contra Israel.

gobierno; las relaciones con sus vecinos fluctuaron entre la aproximación a Siria o a Egipto según los momentos, mientras se acentuaba el carácter islámico del régimen –nacimiento de la *Unión Socialista Árabe*– y se ponía fin a la política de nacionalizaciones. La muerte en accidente de Aref llevó al poder a su hermano Abd al-Rahman en abril de 1966, y un año más tarde estallaba una nueva guerra árabe-israelí en la que Irak participó de forma poco activa a pesar de los compromisos que le unían a Egipto y Jordania.

En julio de 1968 un nuevo golpe de Estado llevó al poder al Ahmed Hassan Bakr al frente de un Consejo Revolucionario apoyado por el ejército y el Baas. El giro izquierdista del régimen se hace evidente y de nuevo la URSS gana notable influencia, pero el apoyo de la población a las reformas económicas y políticas propuestas continuó siendo escaso. En cambio, en marzo de 1970, se firmaba un importante acuerdo con la minoría kurda que suponía el reconocimiento de su autonomía en el marco de la nación iraquí, permitiendo la incorporación de varios de sus representantes al gobierno central. Sin embargo, el Partido Democrático y el Partido Revolucionario del Kurdistan, alentados por Irán, denunciaron el acuerdo y de nuevo estallaron las hostilidades. Debilitado, el Baas, no pudo sino reforzar la alianza con los comunistas, anunciando la nacionalización de la *Irak Petroleum Company* y reforzando sus relaciones con la URSS ante las tensas relaciones con los regímenes conservadores árabes (Tratado de Amistad de 1972).

La cuarta guerra árabe israelí (octubre de 1973) alteró una vez más las siempre difíciles relaciones entre los árabes y los equilibrios internos en el interior del país. La alianza entre el Baas, el partido comunista y la mayor parte de los nacionalistas kurdos concluyó con la formación del *Frente Nacional Progresista*. Pero la enfermedad de Bakr, el descontento generado por la nueva humillación árabe y la reanudación de las actividades militares en el Kurdistan favorecieron el ascenso del primer ministro Sadam Hussein. Por aquel entonces Sadam propugnaba un distanciamiento de los comunistas, la revisión de las alianzas iraquíes, la aproximación a Siria y Arabia Saudí y la oposición a los acuerdos egipcio-israelíes. En julio de 1979 Ahmed Hassan Bakr dimitía y aquél se convertía en presidente de la República.

2.- El papel de Irak en el diseño de la política exterior norteamericana.

a) De la caída del Sha a la guerra irano-iraquí.

A lo largo de la *guerra fría*, Estados Unidos habían cortejado a los diferentes regímenes árabes por temor a la creciente influencia soviética en la zona. Hasta 1979 la antigua Persia era su principal base de apoyo en la región; el auténtico *gendarme del Golfo* desde que antes de finalizar la II Guerra Mundial el Alto Estado Mayor llamara la atención sobre su posición estratégica para la protección del petróleo saudí controlado por los norteamericanos⁷. El régimen del sha Mohamed Reza Pahlevi basaba su control sobre la población en un poderoso Ejército al que destinaba el 40% del PIB; en sus previsiones a largo plazo figuraba la de convertir al país en la quinta potencia militar del mundo a finales de siglo, mientras se convertía en la avanzadilla de la contención del comunismo permitiendo instalar a los norteamericanos uno de sus más modernos sistemas electrónicos de control de misiles a lo largo de sus 2.000 Kms. de frontera con la URSS⁸. La crisis del petróleo de 1973 prácticamente cuadruplicó los ingresos que Irán recibía por el crudo, con lo que la economía creció a un ritmo vertiginoso; pero, al mismo tiempo, la corrupción se generalizaba y se extendían las protestas sociales como resultado de la incapacidad para

⁷ Vid. MARTÍNEZ MONTAVEZ, P., "El ascenso de los países árabes: Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos", en *Siglo XX. Historia Universal*, Madrid, Historia 16, vol. 34, 1983, p. 52.

⁸ MAS, F., "El nuevo Irán", en *Siglo XX. Historia Universal*, Madrid, Historia 16, vol. 35, 1983, p. 113.

asimilar las profundas mutaciones y el programa de occidentalización impulsado desde Palacio a partir de 1962 «la revolución desde el trono». La mitad de la riqueza nacional estaba en manos de un 10% de la población, la tradicional burguesía *bazaar* veía amenazada su posición socioeconómica por la nueva clase empresarial que progresaba bajo la protección del Estado, parte de los recursos del país se dilapidaban en fastos faraónicos –se calcula en 300 millones de dólares de 1977 el coste de las celebraciones de los 2.500 años del Imperio Persa– y en obras públicas para las que el país carecía de infraestructura, mientras el campo se despoblaba y la inflación llegaba al 50%.

Nada de esto pasó desapercibido para el más inflexible opositor del régimen de los Reza Pahlevi, el septuagenario ayatollah Ruhollah Mussavi Jomeini, que vivía exiliado en el santuario de Nadyaf, en el vecino Irak, desde que en 1964 fuera acusado de intentar asesinar al sha. Desde allí hizo repetidos llamamientos para destruir la tiranía imperial, apoyado por el clero chiíta que denunciaba a los Estados Unidos como el «gran Satán» responsable de la pérdida de los valores islámicos. Para sorpresa de todos, incluidos los servicios de inteligencia norteamericanos, estos llamamientos fueron escuchados. En enero de 1978, tras la publicación por parte del gobierno de una carta en la prensa atacando a Jomeini, la ira se desató en la ciudad santa de Qom; unas setenta víctimas murieron en los disturbios y la rebelión se extendió por todo el país. Durante varios meses la presión popular fue ahogada en sangre por el Ejército, pero la disposición al martirio de una población desesperada resultaba incontenible. En el mes de octubre el régimen iraquí expulsa a Jomeini temiendo la extensión de la oleada fundamentalista, debiendo exiliarse en París⁹. El 11 de diciembre millones de manifestantes inundaron los centros urbanos exigiendo la proclamación de una República Islámica; el 16 de enero de 1979 el sha abandonaba el país después de que el presidente norteamericano J. Carter se rindiera por fin a la evidencia.

La confluencia en 1979 de la revolución islámica en Irán, la intervención soviética en Afganistán (preocupada por la estabilidad de sus repúblicas islámicas y ante la incapacidad del régimen afgano para dominar la rebelión musulmana y consolidar las tendencias pro-soviéticas del Partido Democrático del Pueblo en el poder), las revueltas islámicas en La Meca, junto con la «crisis de los rehenes», ocasionada por la toma de la embajada norteamericana en Teherán por un numeroso grupo de estudiantes islámicos en noviembre de 1979, obligó a Washington a redefinir por completo su estrategia en el Golfo. El presidente Carter manifestó que cualquier tentativa de un poder hostil que pretendiese el control sobre el Golfo Pérsico se entendería como “un ataque sobre los intereses vitales de los Estados Unidos de América”, ataque al que se haría frente “por todos los medios, incluida la

⁹ Sobre el fundamentalismo islámico vid. GARAUDY, R., *Los integrismos. Ensayo sobre los fundamentalismos en el mundo*, Barcelona, Gedisa, 1991; VERA, J.M., *El ejército de Alá*, Barcelona, Tibidabo, 1992; BALTA, P. (comp.), *Islam. Civilización y sociedad*, Madrid, Siglo XXI, 1994; REICH, W. (comp.), *Orígenes del terrorismo. Psicología, ideología, teología, estados mentales*, Barcelona, Pomares-Corregidor, 1994; MILLER, J., “Faces of Fundamentalism”, en *Foreign Affairs*, november-december 1994; CORRAL SALVADOR, C. (comp.), *Los Fundamentalismos religiosos, hoy, en las Relaciones Internacionales*, Madrid, Publicaciones de la UPCO, 1994; GUAZZONE, L., *The islamist dilemma: the political role of islamist movements in the contemporary Arab world*, Reading, Ithaca Press, 1995; KEPEL, G., *Las Políticas de Dios*, Madrid, Anaya & Mario Muchnick, 1995; ÉTIENNE, B., *El islamismo radical*, Madrid, Siglo XXI, 1996; BALTA, P., *El Islam*, Barcelona, Salvat, 1996; AYUBI, N., *El Islam político. Teorías, tradición y rupturas*, Barcelona, Bellaterra, 1996; ROY, O., *Genealogía del islamismo*, Barcelona, Bellaterra, 1996; ESPOSITO, J.L., *El desafío islámico. Mito y realidad*, Madrid, Acento, 1996; SAYYID, B.S., *A fundamental fear: Eurocentrism and the emergence of Islamism*, New York, Zed Books, 1997; BASSAM TIBI, *The challenge of fundamentalism: polical Islam and the new world disorder*, Berkeley, University of California Press, 1998; RASHID, A., *Los talibán*, Barcelona, Península, 2001; ELORZA, A., et. al., *Umma, el integrismo en el Islam*, Madrid, Alianza, 2002; ALI, T., *El choque de los fundamentalismos: cruzadas, yihads y modernidad*, Madrid, Alianza, 2002; RUBIN, B. A) *Por qué los árabes odian a Estados Unidos?* en *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2003; SPENCER, R., *Islam Unveiled: Disturbing Questions About the World's Fastest Growing Faith*, Encounter Books, San Francisco, 2003.

acción militar". Esta declaración significaba la puesta en marcha de una nueva estrategia militar para el Oriente Medio llamada a perdurar hasta el presente: se estableció la Fuerza de Despliegue rápido, con base en los Estados Unidos, pero lista para desplegarse en el Golfo Pérsico (con posterioridad, este grupo operativo se transformará en el Comando Central que dirige todas las operaciones en la región); se enviaron al Golfo unidades de la Marina negociando el uso de bases militares en Bahrein, Diego García, Omán y Arabia Saudí. Además, ante el peligro que significaba la presencia soviética en Afganistán, Carter autorizó la realización de operaciones secretas en ese país. Durante la presidencia de Reagan se continuó y profundizó la "Doctrina Carter": se intensificó la presencia militar en el Golfo, se incrementó sustancialmente el apoyo a la resistencia antisoviética en Afganistán, y también el compromiso con el régimen saudita para mantener la estabilidad interna del país¹⁰.

En este contexto Sadam Hussein vio abierta la posibilidad de convertirse en el nuevo líder del mundo árabe, en el adalid de cuantos temían la expansión de la revolución iraní, incluida la propia URSS. Sadam actuó convencido de que sería fácil asestar el golpe definitivo a la República Islámica, acosada por la revuelta de kurdos, azerbaijanos y beluchistanos iraníes y la resistencia armada de fedayines y muyahidines al terror jomeinista y aislada internacionalmente a causa de la «crisis de los rehenes». Algunos generales exiliados fieles al depuesto sha también alentaban sus pretensiones expansionistas presentándole al antaño todopoderoso ejército iraní como un ente diezmado, desabastecido y dividido al que sería fácil vencer. Como mínimo recuperaría el estuario de Chatt-el-Arab y las tres islas del estrecho de Ormuz –Abbu Mussa y las dos Tomba– disputadas por ambos países, pero también se haría con el control de más de la mitad de las reservas petrolíferas del mundo y se convertiría en el nuevo *gendarme del Golfo*. Sadam confiaba en los petrodólares de las monarquías conservadoras de la región y en el armamento suministrado por Occidente –especialmente Francia– y la URSS para compensar su inferioridad numérica y la escasez de tropas de élite. En septiembre de 1980 bombardeó por sorpresa los principales aeropuertos iraníes y ocho divisiones iniciaron la invasión del vecino país a lo largo de un frente de 500 Kms., pero sus blindados se bloquearon en las marismas iraníes y Teherán pudo comenzar a devolver el golpe lanzando devastadores ataques aéreos contra la industria petrolífera y las ciudades iraquíes. Un año después Irán había conseguido recuperar la iniciativa y meses después invadía territorio iraquí, ante lo cual Sadam no vaciló en emplear armas químicas facilitadas por empresas occidentales para detener la ofensiva. El 20 de agosto de 1988 entró en vigor el alto el fuego impuesto por la ONU que puso fin a una sangrienta guerra de prácticamente ocho años¹¹.

¹⁰ KLARE, M.T. "La geopolítica de la guerra", *The Nation*, 5 de noviembre de 2001.

¹¹ Una síntesis política de la evolución del mundo árabe contemporáneo puede verse en LÓPEZ GARCÍA, B., *El mundo árabe islámico contemporáneo. Una historia política*, Madrid, Síntesis, 1997. Otras aproximaciones a la evolución sociopolítica en BARAKAT, H., *The Arab World. Society, Culture and State*. University of California Press, 1993; MARTÍNEZ MONTÁVEZ, P., *Pensando en la historia de los árabes*. Madrid, 1994; GHALIOUN, B., *Islam y política: las traiciones de la modernidad*. Barcelona, Bellaterra, 1996; MARTÍNEZ AYUBI, N., *El Islam político: teorías, tradición y rupturas*. Barcelona, Bellaterra, 1996; LEWI, B., *Próximo Oriente*. Barcelona, Crítica, 1996; MONTÁVEZ, P., *El reto del islam: la larga crisis del mundo árabe contemporáneo*. Madrid, Temas de Hoy, 1997; MARTÍN MUÑOZ, G., *El Estado Árabe: crisis de legitimidad y contestación islamista*. Barcelona, Bellaterra, 1999; PACHECO, J.A., *El pensamiento árabe contemporáneo. Rupturas, dilemas, esperanzas*. Sevilla, Mergablum, 1999; REZA ABOOTALLEBI, A., *Islam and democracy: state-society relations in developins countries, 1980-1994*. London, Garland, 2000; RAMADAN, T., *El reformismo musulmán*. Barcelona, Bellaterra, 2000; LAROUÏ, A., *El islam árabe y sus problemas*. Barcelona, Península, 2001; METZ, I., *El Islam: líderes y apóstatas*. Barcelona, PASA, 2001; CHARFI, M., *Islam y libertad: el malentendido histórico*. Granada, Almed, 2001; SAID, E.W., *Crónicas palestinas. Arabes e israelíes ante el nuevo milenio*. Barcelona, Grijalbo, 2001.

b) La guerra del Golfo y sus consecuencias.

El régimen iraquí había sufrido un duro golpe en sus pretensiones, pero había conseguido frenar la expansión del fundamentalismo islámico a costa del sacrificio de miles de hombres y la destrucción de parte de su infraestructura económica. Con la protección de Occidente inicia entonces un programa de rearme que contempla la fabricación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares que le permitan convertirse en la gran potencia regional y en la «espada árabe» contra Israel. Siria, siempre con parecidas aspiraciones, y Arabia Saudí, la más directamente amenazada por Hussein, no ven con buenos ojos tales pretensiones mientras su discurso comienza a calar en una parte de las masas desesperadas, especialmente en los países árabes más pobres, caso de Jordania. Sin embargo, el régimen iraquí no vivía su mejor momento. Estaba fuertemente endeudado con las monarquías del Golfo (unos 60.000 millones de dólares) y debía hacer frente a una fuerte caída de los precios del crudo, por lo que exigió la condonación de la deuda y una reducción de la oferta de petróleo para forzar un repunte de aquéllos. Paralelamente volvía a poner sobre la mesa sus reivindicaciones históricas sobre el emirato de Kuwait, reclamado desde 1961, en un intento de obtener una salida directa al mar y controlar una parte substancial de las reservas estratégicas de crudo.

Al no ser atendidas ninguna de sus reivindicaciones el ejército iraquí invadió el vecino país el 2 de agosto de 1990 en nuevo error de evaluación de la geopolítica internacional. La distensión entre soviéticos y norteamericanos y el proceso de desintegración que amenazaba a la URSS jugaron en contra de Hussein. Los regímenes conservadores del Golfo se opusieron con fuerza a la invasión y el mandatario iraquí sólo pudo contar con el apoyo de Jordania y de los palestinos de Arafat. Por otra parte, el tándem Bush-Baker actuó de modo especialmente hábil, consiguiendo una condena unánime en Naciones Unidas y el apoyo de éstas a una intervención militar que se inició el 14 de enero de 1991¹². El Secretario de Defensa, Dick Cheney, fue el encargado de negociar en Riad el despliegue de las tropas norteamericanas en Arabia Saudí y el uso de su bases para lanzar ataques aéreos sobre Irak. El 3 de marzo el régimen iraquí aceptaba las exigencias impuestas por la resolución 686 de la ONU y un mes más tarde entraba en vigor un alto el fuego que, entre otras cosas, contemplaba el desarme iraquí (resolución 867). Es interesante retener, por las importantes implicaciones de cara al futuro, que la presencia militar en Arabia Saudí, permaneció en el país después de finalizada la guerra, la razón aducida por la Administración norteamericana fue el control de las zonas de exclusión aérea en Irak y el refuerzo de las sanciones económicas impuestas por la ONU a este país.

Los objetivos estratégicos de los norteamericanos no iban, en aquel momento, más allá de la restauración de la independencia de Kuwait, la garantía del suministro de petróleo y vagas promesas de presión sobre Israel para que avanzase en el proceso de paz con los palestinos que dieron como resultado las *Conversaciones de Madrid* (30 de octubre de 1991), tiempo después convertidas en papel mojado. No se planteaban, por ejemplo, presionar para una democratización en los regímenes conservadores del Golfo, y tampoco el orden interno de los países árabes figuraba entre sus principales preocupaciones. Las insurrecciones kurdas y chiíitas que estallaron después que el propio Bush instase a los iraquíes a «tomar sus asuntos en sus propias manos» fueron reprimidas ante la pasividad norteamericana. El mismísimo Colin Powell, entonces jefe del Estado Mayor Conjunto, no creía en la eventualidad de su triunfo y, sobre todo, alarmaba la aparición de un estado chiíta en el sur de Irak satélite de Irán. Temían, quizá, el recelo que podía despertar en las

¹² Sobre el desarrollo del conflicto puede verse HAGHIGAT, Ch., *Histoire de la crise du Golfe*, Bruxelles, Ed.Complexe, 1992.

principales naciones el nuevo sistema de dominio tras la ruptura del tradicional duopolio soviético-norteamericano.

La actitud de EE.UU. al final de la Guerra del Golfo cabe entenderla en el marco del “nuevo orden mundial”¹³ del que hablaba Bush padre y que, como consecuencia de la desaparición de los bloques que habían dominado las relaciones internacionales durante la guerra fría, muchos analistas entendieron que se articularía en torno a un Consejo de Seguridad en la ONU que asumiría un papel de autoridad mundial, que tomaría las decisiones necesarias a través del consenso establecido entre sus miembros y que serían llevadas a la práctica —si fuera necesario a través del uso de la fuerza— con el respaldo de una amplia coalición; además se pensaba ya en el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, como amenaza para los diferentes dictadores y genocidas¹⁴.

A lo largo de los años noventa, la Administración demócrata de Clinton diseñó una política exterior alejada de los postulados basados en los intereses y la seguridad nacional que durante la guerra fría habían presidido este ámbito político¹⁵. La globalización, y con ello un contexto diferente en las relaciones internacionales, propiciaron un debate en torno a nuevos conceptos como los de la interdependencia global, la seguridad humana, los retos externos a la seguridad nacional, la diplomacia ciudadana o el nuevo papel asignado a la sociedad civil¹⁶. Así, una vez desaparecido el peligro soviético y, de manera definitiva, después de la Guerra del Golfo de 1991, se entierra la estrategia de “contención y disuasión” predominante durante los cuarenta años anteriores y se abre paso la de “compromiso y ampliación” propugnada por los demócratas, en la cual la seguridad —mantenida a través del ejercicio del liderazgo—, la expansión económica y la promoción de la democracia en el exterior se convierten en los ejes básicos¹⁷. Los temas económicos, el desarrollo, los derechos humanos o los aspectos relacionados con el medio ambiente se convierten a partir de entonces en las principales preocupaciones de la política exterior de los EEUU.

Como consecuencia de esta nueva estrategia se ponen en marcha reformas internas en la Administración norteamericana para adaptar el aparato burocrático a los nuevos desafíos. Cabe destacar el refuerzo de la política económica exterior, donde los departamentos más directamente relacionados con la economía —Tesoro, Comercio,..— adquieren un peso importante que se corresponde con una pérdida del mismo por parte de otros relacionados con el ámbito militar y de seguridad —Defensa o la propia CIA—, todo ello condicionado fundamentalmente por la perspectiva de los nuevos mercados que surgen de la desintegración del imperio soviético y las que se derivan de la dinámica de la globalización¹⁸. La desaparición del enemigo soviético y la constatación de que no existe ningún otro estado que pueda significar una amenaza similar llevará a la reforma del aparato de defensa y a importantes recortes en su presupuesto, reforma que afectará también a los servicios de inteligencia que se orientan hacia las “nuevas amenazas”: el narcotráfico, las guerras de carácter étnico,... o bien al contraespionaje industrial y financiero. Asimismo, el Departamento de Estado sufre una importante remodelación, en primer lugar para conseguir

¹³ Sobre el discurso del «nuevo orden mundial» a principios de los años noventa, vid. TAMAMES, R., *Un nuevo orden mundial*. Madrid, Espasa Calpe, 1991.

¹⁴ ALVAREZ JUNCO, J., “Moralidad, legalidad y “Westerns”, en *El País*, 7 de abril de 2003.

¹⁵ Vid. BRZEZINSKI, Z., *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998.

¹⁶ BABRY T., “*El retorno de la nación-estado y el Leviatán*”, Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 20 de noviembre de 2002.

¹⁷ Vid. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1995.

¹⁸ Sobre la globalización vid. las interesantes reflexiones de BECK, V., *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós, 1998.

un funcionamiento más eficiente de la burocracia, pero al mismo tiempo para adecuarlo a la nueva estrategia, dando entrada -aunque no de manera oficial- en la subsecretaría de Asuntos Económicos a representantes de las multinacionales y creando cuatro nuevas subsecretarías: Democracia y Derechos Humanos, Narcotráfico, Medio Ambiente y Población. A pesar de la profundidad y alcance de las transformaciones en la Administración éstas no acabarán de cuajar de forma definitiva como consecuencia de las malas relaciones entre el Presidente y el Congreso —de mayoría republicana desde 1995— y la resistencia a los cambios que presenta la burocracia, buscando los diferentes Departamentos y Agencias la forma de preservar sus funciones y, sobre todo, su presupuesto¹⁹.

Sin embargo, las reformas tanto en la Administración como en las prioridades de la política internacional de los EE.UU. no significaron un cambio de actitud respecto a Oriente Medio. Durante los años 1993 y 94 se puso en práctica la conocida como “doctrina de la doble contención”, contra los denominados “backlash states”, en especial Irak e Irán: entendidos como amenaza para la seguridad de los intereses americanos en el Golfo, se planteaba la necesidad de reforzar la presencia militar norteamericana en la región y la imposición de sanciones económicas²⁰. En el caso de Irak, la política demócrata mantenía la vinculación entre las sanciones impuestas y el derrocamiento de Sadam, de este modo, en los últimos doce años, cualquier intento de aligerar las sanciones sería sistemáticamente bloqueado por los EE.UU. La aparente mejora que significó el programa “petróleo por alimentos” puesto en marcha por la ONU en 1996, no fue sino eso, simple apariencia: según datos de la propia ONU²¹, entre diciembre de 1996 y abril de 2000 se habían depositado en la cuenta para el programa humanitario en Irak 25.341,9 millones de dólares en concepto de venta de petróleo; de esa cifra, sólo la mitad (12.990,2 millones) se destinaron a la compra de suministros de carácter humanitario, y ni siquiera eso, porque EE.UU. y Gran Bretaña únicamente autorizaron contratos por valor de 9,5 mil millones vetando o dilatando la aprobación de todos aquellos contratos de productos susceptibles de “doble uso” que, en la práctica, era cualquier producto mínimamente facturado. La consecuencia de esta política fue que, a la altura de la última fecha señalada, únicamente hubieran entrado en Irak suministros y productos por valor de unos 7 mil millones de dólares, que significaban menos del 10% de las importaciones de bienes y servicios que el país realizaba con anterioridad a la Guerra del Golfo. Al embargo hay que sumar la imposición de las zonas de exclusión aérea y la sistemática campaña de bombardeos en las mismas —280.000 misiones, según datos del Pentágono hasta el año 2000²².

En opinión de algunos especialistas en Oriente Medio, el condicionar la disminución o desaparición de las sanciones al final del régimen de Sadam, la imposición de las zonas de exclusión aérea y la campaña de bombardeos mantenida durante los últimos doce años no estarían dirigidas a conseguir el desarme de Irak sino más bien todo lo contrario, a hacer mayor la ya de por sí escasa colaboración mostrada por Sadam con el objetivo de usarla como “casus belli”. Todo ello mientras desde los medios oficiales de Washington se difundía una visión interesada que, soslayando los efectos que las sanciones tenían sobre la población civil de Irak e identificando todo el país con la persona de Sadam Hussein,

¹⁹ PALACIO DE OTEIZA, V., *¿Quién hace la política exterior de los Estados Unidos? Actores y procesos en la Administración de George W. Bush*. Real Instituto Elcano, Documentos de Trabajo.

²⁰ DOMINGUEZ CORTINA, Z.M. y HERNÁNDEZ POLLEDO, L.D., *“EE.UU. y su política para el Oriente Medio desde el llamado fin de la Guerra Fría”*, CEAMO, 2003.

²¹ Documento S/2000/520, pp. 20-21 (Anexo I), 1 de junio de 2000.

²² La aviación británica habría lanzado sobre Irak, entre 1998 y 2000, una cantidad de bombas dos veces y media mayor a las lanzadas en los seis años anteriores, según publicaba el diario británico *The Guardian* el 8 de junio de 2000.

permitían sostener que cualquier cosa que se hiciese a Irak se le hacía a él²³.

A todo lo anterior hay que añadir que hacia el final de su segundo mandato, la política exterior -y la línea estratégica- de la Administración Clinton parece cambiar radicalmente, hasta el punto de prefigurar la que en el presente desarrolla el partido Republicano. En concreto, la sucesión de acciones terroristas patrocinadas por Bin Laden²⁴ y la presión que en el Congreso ejerce la mayoría republicana²⁵ llevarán al presidente Clinton no sólo a aprobar el desarrollo del programa de defensa antimisiles sino a adoptar la idea de que la mejor manera de mantener la estabilidad en las áreas que realmente importan a los Estados Unidos era combatiendo la inestabilidad en otras áreas antes de que se intensificara y extendiese. Esta idea, que algunos analistas denominan "Doctrina Clinton", sería expresada por el presidente en un discurso en San Francisco en febrero de 1999, donde se justificaba la necesidad de la intervención militar en Kosovo, y en el que después de señalar que las situaciones de inestabilidad en diferentes lugares del planeta deben mover a la reflexión sobre las consecuencias que para la seguridad de los Estados Unidos tendría el dejar que esos conflictos se enquistasen y extendiesen concluía: "We cannot, indeed, we should not, do everithing or be everywhere. But where our values and our interests are at stake, and where we can make a difference, we must be prepared to do so"²⁶.

3.- Los nuevos objetivos estratégicos de la política exterior norteamericana.

Los más sesudos análisis de geopolítica publicados en prestigiosas revistas del sector, al igual que los más documentados artículos reproducidos en la prensa de todo el mundo coinciden en señalar que la nueva política exterior norteamericana representa el triunfo del ala más conservadora del Partido Republicano. Se señalan hasta cuatro «sensibilidades» diferentes actuando coordinadamente en la misma dirección: un sector que ya ocupó cargos relevantes durante la etapa de Reagan desplazados por la Administración demócrata de Clinton, que mantienen el clásico discurso maniqueo de buenos/malos, caso del que fuera Secretario adjunto de Defensa Richard Perle, conocido por su oposición a los acuerdos de limitación de armas con la URRS; los grupos vinculados al todopoderoso complejo industrial-militar; los fundamentalistas cristianos de derechas imbuidos del mismo mensaje mesiánico que inundó la guerra; y los defensores a ultranza de Israel, empeñados en debilitar a cualquier país que suponga una amenaza para el Estado judío. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 habrían supuesto el espaldarazo definitivo para sus tesis, que consiguieron imponer frente a otras posiciones más moderadas y partidarias de un multilateralismo matizado unas y de una cierta renovación del siempre latente aislacionismo que, incluso, había despertado un cierto resquemor en Europa, otras.

²³ MARTÍN MUÑOZ, G., "El uso oportunista de Sadam y el silencio cómplice", en *El País*, 21 de marzo de 2003.

²⁴ Iniciadas en 1993 con el primer ataque al World Trade Center, en 1995 contra el cuartel de las tropas americanas en Riad, en 1996 a las torres de Khobar en Dahrán y finalmente, contra las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania y contra el buque de guerra USS Cole.

²⁵ En especial la labor de la "Comisión para calificar las amenazas de Misiles Balísticos a los Estados Unidos", compuesta por seis republicanos y tres demócratas y presidida por Donald Rumsfeld, que concluyó -después de examinar dudosos informes de inteligencia- que Irak o Corea podían desarrollar la capacidad para atacar Estados Unidos en un plazo de cinco años.

²⁶ KLARE, M.T., "The Clinton Doctrine", *The Nation*, 19 de abril de 1999. Este autor señala que la nueva estrategia definida por Clinton se basaba en tres componentes: la creciente apreciación pesimista sobre el entorno global de seguridad; la asunción de que como poder global con importantes intereses económicos, los EE.UU. tienen interés en mantener la estabilidad internacional; la convicción de que para mantener la estabilidad los EE.UU. deben mantener fuerzas militares suficientes para desarrollar operaciones militares simultáneas en zonas muy alejadas del mundo y contra múltiples adversarios. Se trataría, en su opinión, de una visión estratégica diseñada -y que se estaba imponiendo- en el establishment militar de EE.UU.

Pero reducir el debate en el seno de la Administración Bush al unilateralismo y el multilateralismo puede resultar un poco simplista, por cuanto son muchos los elementos, actores y grupos de presión que tienen influencia en el diseño de la política exterior norteamericana, como en la definición del papel que los Estados Unidos deben jugar en el mundo. Desde luego, en el entorno más próximo al presidente se puede señalar la presencia de un “sector moderado” encabezado por el Secretario de Estado, Colin Powell y que se inclina hacia la vía diplomática, tratando de agotar todos los recursos diplomáticos y que entiende las relaciones internacionales desde una perspectiva multilateralista; frente a él, los llamados “halcones” partidarios de las soluciones unilaterales y que desdeñan la cooperación multilateral. Este segundo grupo es el que mayor influencia ejerce sobre el presidente —en el ámbito político y también en el personal. Sin embargo, aquí también es posible diferenciar al menos dos tendencias: los “democratic imperialist” donde sobresale el subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz o los politólogos Robert Kagan y William Kristol, cuya meta sería imponer la democracia americana en todo el mundo; y los “assertive nationalists”, entre los que se incluyen el vicepresidente Dick Cheney y el Secretario de Defensa Donal Rumsfeld, para quienes es necesario hacer frente a las amenazas exteriores, pero son escépticos en lo relativo a la implantación de la democracia en otros países²⁷. Más allá de esas diferencias de enfoque político en la Administración —que cabe entender también desde la perspectiva de la tradicional oposición entre el Departamento de Defensa y el de Estado—, en la política exterior norteamericana destaca la influencia que ejercen los llamados *lobbies*, los grupos de interés. En el plano económico, destacan el “lobby del petróleo” que contribuyó a financiar la campaña electoral de Bush y representado en la Casa Blanca —a parte del propio presidente, quien desarrolló negocios en este ramo— por la Consejera de Seguridad, Condolezza Rice que con anterioridad estuvo vinculada a la multinacional Chevron; y el “lobby de la industria armamentística”, el tradicional complejo industrial-militar, representado por Rumsfeld. Desde un punto de vista étnico, no conviene perder de vista la influencia del “lobby Judío” —del que forman parte judíos americanos y protestantes fundamentalistas de derecha no judíos— sobre todo a través de Wolfowitz o Fred Zeidmann amigo íntimo de Bush²⁸. Finalmente no deja de ser importante la influencia de los llamados “think-tanks”, grupos formados por intelectuales, burócratas, hombres de negocios, periodistas y abogados y que postulan la creación de un consenso en lo relativo a política exterior, en especial la *Heritage Foundation* o el *American Enterprise Institute*, con los que han estado relacionados Rumsfeld, Rice o Wolfowitz, por ejemplo²⁹.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 proporcionaron la excusa para llevar a sus máximas consecuencias una visión que comienza a tomar forma durante el segundo mandato de William J. Clinton. La tradicional política exterior norteamericana respondía, como bien sintetizó el ex-ministro de Defensa Narcís Serra, a una mezcla de realismo —el poder como elemento rector de las relaciones internacionales— y de liberalismo o institucionalismo —la

²⁷ En la línea de Cheney y Rumsfeld se encuentran Richard Perle, el subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos, Douglas Feith o el Subsecretario Departamento de Estado para control de Armamento y Seguridad Internacional, John R. Bolton. Sobre los procesos de toma de decisiones e influencias en la política exterior norteamericana vid. PALACIO DE OTEIZA, V., ¿ Quien hace la política exterior de los Estados Unidos? ... op. cit.

²⁸ No se debe desdeñar la influencia de los grupos fundamentalistas cristianos sobre el Presidente Bush, que se define a sí mismo como integrante de los “cristianos renacidos” (que según una encuesta Gallup serían el 46% de los entrevistados). Algunos de los apoyos financieros y mediáticos más importantes en su campaña procedían de cristianos renacidos y creyentes en la verdad literal de la Biblia que ven en la actual situación internacional una oportunidad para ayudar a que se materialicen las predicciones bíblicas: el retorno de los judíos a sus tierras bíblicas y el Segundo Advenimiento de Jesús. Para algunos analistas, la Casa Blanca se habría convertido en una sede más de las congregaciones evangélicas: un teólogo, Michael Gerson, contribuiría a redactar los discursos del presidente y, entre los secretarios y subsecretarios es posible constatar la presencia de un nutrido grupo de ministros metodistas y predicadores. Sobre este tema vid. p.ej. JACKSON, G., ¿La religión en la cruzada de Bush contra Irak”, *El País*, 24 de marzo de 2003 o GARCÍA, T.: ¿La guerra santa de Bush”, *La Voz de Galicia*, 28 de marzo de 2003.

²⁹ PALACIO DE OTEIZA, V. op. cit.

construcción del orden mundial a través de las instituciones y leyes internacionales—, combinados en proporciones distintas según cada presidente³⁰. La del presidente demócrata, todavía heredera del principio de la «contención», fue interpretada por el sector más derechista de los republicanos como un retroceso para la hegemonía mundial norteamericana o, más exactamente, como una pérdida de oportunidades para reforzar ésta una vez liquidada la guerra fría y encontrarse la bipolaridad en vías de extinción. A partir de este planteamiento inicial conspicuos representantes de esas diferentes «sensibilidades» a las que aludíamos comienzan a elaborar un proyecto global para convertir a los Estados Unidos en el líder indiscutible de un nuevo orden mundial en el que sus intereses y valores se hacen coincidir con los del resto de la humanidad; un proyecto-programa que debería ser asumido primero e implementado después por el Partido Republicano una vez recuperado el poder.

El conocido como *Project for the New American Century* representa una de las más elaboradas visiones de esta nueva geopolítica³¹. En su declaración de principios, fechada el 3 de junio de 1997, más de cuatro años antes de los atentados del 11 de septiembre, se habla de la necesidad de superar los viejos esquemas geoestratégicos vigentes a lo largo del siglo XX y se hace una apuesta decidida para que los Estados Unidos asuman, con todas sus consecuencias, las responsabilidades globales que su condición de líder mundial le exigen con relación al mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa, Asia y Oriente Medio. Para ello consideran necesario un incremento de los gastos de defensa para modernizar las fuerzas armadas que permita asumir dichas responsabilidades globales, fortalecer los lazos con los regímenes democráticos aliados y “desafiar a los regímenes hostiles para nuestros intereses y valores”, promover la causa de la libertad política y económica en el extranjero y, en definitiva, asumir la responsabilidad de preservar y ensanchar un orden acorde con la seguridad, la prosperidad y los principios norteamericanos.

Sin duda se trataría de una «declaración» de intenciones más, de las muchas patrocinadas por múltiples Fundaciones y Centros de Estudios Estratégicos, de no descubrir entre sus firmantes, entre otros, a Richard B. Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, John R. Bolton, Eliot Abrams, Richard Perle, Richard L. Armitage, Robert Zoellick, I. Lewis Libby, Paula Dobriansky,...³². A comienzos del año siguiente los miembros de este peculiar grupo de presión —relacionado estrechamente con el American Enterprise Institute— redactan una carta abierta al Presidente Clinton en la que se manifiestan “convencidos de que la actual política

³⁰ Vid. “La militarización de la política exterior de Bush”, El País, 7-IV-2003.

³¹ Se define a sí mismo como “una organización educativa sin ánimo de lucro cuya meta es promover el liderazgo global americano”, mantiene en la red una página donde se pueden consultar los escritos que firman colectivamente así como diferentes estudios elaborados por sus miembros: www.newamericancentury.org.

³² No es necesario señalar que buen número de los firmantes de esta declaración de principios forman parte de la Administración Bush, pero se debe tener en cuenta que ya con anterioridad habían formado parte de los gobiernos de R. Reagan o Bush padre: Richard B. Cheney (Secretario de Defensa con Bush padre, dirigió las operaciones de invasión de Panamá y Tormenta del Desierto en las que era Jefe de Estado Mayor Colin Powell actual Vicepresidente); Donald Rumsfeld (fue asesor del Congreso y embajador ante la OTAN, Secretario de Defensa); Paul Wolfowitz (asesor de Seguridad, Inteligencia y Estrategia con Nixon, Reagan y Bush padre, ocupa el segundo puesto en la dirección del Pentágono, ya en 1992 fue identificado como el autor de un informe en el que se defendía la teoría de la guerra preventiva y de la necesidad de intervenir para evitar el surgimiento de una superpotencia rival en cualquier parte del mundo); Elliot Abrams (Secretario de Derechos Humanos y Humanitarios y de Asuntos Interamericanos con Reagan, condenado por mentir ante el Congreso en el caso Irán-Contra, en la actualidad asesor en asuntos internacionales del Presidente); Richard Perle (analista de inteligencia, especializado en asuntos de Oriente medio y Europa, fue Secretario auxiliar de Defensa con Reagan, en la actual Administración ocupó la presidencia de las Juntas de Política de Defensa del Pentágono hasta su reciente dimisión); Richard L. Armitage (asesor del Pentágono desde 1975, auxiliar de la Secretaría de Defensa en asuntos de seguridad internacional, negociador en los acuerdos de las bases estadounidenses en Filipinas y emisario especial de Bush padre en Jordania durante la Guerra del Golfo, ocupa el cargo de Subsecretario de Estado); Robert Zoellick (asistente del Secretario de Estado en la Administración de Bush padre y actualmente asesor del Presidente en negociación comercial); I. Lewis Libby (fue colaborador del Departamento de Defensa, ahora ocupa el cargo de Jefe de Personal del Vicepresidente Cheney); Paula Dobriansky (ocupa la subsecretaría para Asuntos Globales del departamento de Estado).

Americana hacia Irak no está teniendo éxito, y *pronto deberemos hacer frente a una amenaza en el Oriente medio más seria que cualquiera que hayamos conocido desde la Guerra Fría*"; emplazaban al presidente a aprovechar el cercano "Discurso del Estado de la Unión" como oportunidad propicia para "enunciar una nueva estrategia que asegure los intereses de EE.UU. y nuestros amigos y aliados en el mundo. *Esta estrategia debería apuntar; sobre todo, hacia la remoción del régimen de Sadam Hussein del poder*". Después de señalar que la política de "contención" de Sadam había perdido eficacia, que resultaba imposible asegurar si el régimen irakí estaba produciendo armas de destrucción masiva y que esto significaba una amenaza para la seguridad de las tropas americanas en el Golfo y para los "amigos y aliados como Israel y los Estados Árabes moderados, y para una gran parte del suministro de petróleo del mundo..." pedían un cambio de política "que elimine la posibilidad de que Irak sea capaz de usar o amenazar con el uso de armas de destrucción masiva" y que debía resultar de una complementación de los esfuerzos diplomáticos, políticos y militares, finalizaban afirmando su creencia en que "los EE.UU. tienen la autoridad bajo las resoluciones existentes de la ONU para dar los pasos necesarios, incluyendo los pasos militares, para proteger *nuestros vitales intereses en el Golfo*. En cualquier caso, la política Americana no puede continuar siendo mutilada por una errada insistencia en la unanimidad en el Consejo de Seguridad de la ONU"³³.

Otro documento emanado de este grupo y que conviene tener en cuenta es el titulado *Rebuildig Americas Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, un "Areport" de 76 páginas, elaborado por Donald Kagan, Gary Schmitt y Thomas Donnelly y hecho público en septiembre de 2000. Partiendo de la base de que "en el presente los EE.UU. no deben hacer frente a ningún rival global" se establecía que "la Gran Estrategia de América debería apuntar a preservar y extender su posición ventajosa lo más lejos en el futuro que sea posible". Para ello se repasaba la situación de las Fuerzas Armadas y las necesidades de éstas para adecuarlas a la nueva situación, estableciendo como prioridades: la defensa del territorio nacional, adecuando el poder nuclear a las nuevas circunstancias y haciendo frente a la proliferación de misiles balísticos y armas de destrucción masiva; adecuar las dimensiones y recursos del ejército para facilitar un rápido despliegue y la capacidad de desarrollar y ganar guerras a gran escala múltiples y simultáneas; mantener fuerzas adecuadas para el correcto desarrollo de las "misiones policiales": Balcanes, zonas de exclusión aérea en Irak, etc.; transformar las fuerzas armadas, introduciendo en los diferentes sistemas militares las más modernas tecnologías, en especial las relacionadas con el ámbito de la información. Aparece en este análisis la región del Golfo Pérsico como una zona de interés vital: "Los EE.UU. ha buscado durante décadas desempeñar un papel más permanente en la seguridad regional del Golfo. Mientras que el conflicto no resuelto con Irak proporciona la justificación inmediata, la necesidad de que una fuerza americana substancial esté presente en la región trasciende la cuestión del régimen de Saddam Hussein", entre otras cosas porque consideran que Irán "puede suponer una amenaza para los intereses americanos tan grande como la de Irak". Para todo ello se reclamaba un sustancial incremento de los gastos de defensa: "El programa que propugnamos "que proporcionaría a América las fuerzas para hacer frente a las demandas como única superpotencia requiere incrementar el presupuesto [de Defensa] hasta un nivel comprendido entre en 3,5 y el 3,8% del PIB". Al señalar la necesidad de una transformación en el ámbito tecnológico de las fuerzas armadas para adecuarlas a las necesidades futuras, los autores del informe sobre la Reconstrucción de la Defensa Americana, realizaban -un año antes de

³³ Project for the New American Century, *Letter to President Clinton on Irak*, January 26, 1998. Firmaban esta carta, entre otros, Francis Fukuyama, Robert Kagan, Richard Perle, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard L. Armitage.

los atentados de Nueva York y Washington- la inquietante afirmación de que “el proceso de transformación, incluso si trae un cambio revolucionario, es probable que sea largo, en ausencia de algún evento catastrófico y catalizador -como un nuevo Pearl Harbor.

Desde el punto de vista práctico, los atentados constituyeron ese evento, y permitieron realizar una interesada asociación entre Al Qaeda y ciertos «Estados delincuentes» a los que se calificó como «eje del mal»; identificada la primera como una amenaza militar, no se hallarían demasiadas dificultades para extender la lucha contra aquellos. De hecho, diez meses antes del 11 de septiembre, Bush había sido elegido presidente con un programa que incluía, por un lado, el combate contra dichos Estados y, por otro, el rechazo del internacionalismo convencional y de los acuerdos de control de armamentos y demás convenciones o tratados internacionales que pudiesen limitar la libertad de acción de Estados Unidos (cfr. su oposición a la Corte Penal Internacional) por considerarlos impregnados “de sentimentalismo liberal, hostil al saludable ejercicio de poder contra lo que estaba mal hecho, y dominad[os] por la izquierda política”³⁴.

Consecuencia inmediata de los atentados será el cuestionamiento que la Administración Bush hace de la política norteamericana desarrollada en Oriente Medio desde 1979. En primer lugar cobran actualidad y se colocan en el punto de mira los dos regímenes que, aliados importantes durante los años ochenta, se dejaban languidecer a lo largo de la década de los noventa: el Afganistán de los Talibán —importante en el marco de la guerra fría y vuelto a la Edad Media como consecuencia del régimen fundamentalista islámico y su aislamiento internacional— e Irak —reducido a la impotencia y el aislamiento a través de la política de embargo. La clara conexión entre Al Qaeda y los Talibán justifica la intervención y eliminación de este régimen, la excusa de las armas de destrucción masiva que pudiera tener el régimen iraquí constituirán el pretexto de la invasión de Irak, a quien —con enormes dificultades— también se asocia con la organización terrorista de Bin Laden. Ahora bien, ninguna de las anteriores justificaciones parecen ser la razón real de la intervención directa de los EE.UU., como señala Gilles Kepel la permanencia de ambos regímenes durante la década de los noventa respondía a la estrategia de “contención” y a la intención de “reorganizar Oriente medio a través de su fachada occidental”, en concreto a través del impulso al proceso de paz palestino-israelí al que debería seguir un proceso más amplio árabe-israelí; desde 2001 las prioridades cambian radicalmente, la reorganización de la región se pretende que ahora provenga del Este: eliminar el régimen de Saddam permite introducir de nuevo en la escena de Oriente Medio a Irak —un actor importante considerando su enorme potencial demográfico y económico, a pesar de los años de dictadura, embargo y los costes de la guerra—, con la intención de crear una zona de estabilidad y desarrollo en la cual acabaría integrándose Israel³⁵.

El 12 de septiembre de 2002, aprovechando el dramatismo del aniversario de los atentados, Bush anunciaba en la Asamblea General de Naciones Unidas la nueva doctrina norteamericana que cinco días después se haría pública en forma de la tradicional *National Security Strategy*³⁶: el país, con o sin resoluciones del Consejo de Seguridad, se autoatribuía legitimidad suficiente para lanzar un ataque preventivo contra cualquier amenaza terrorista dirigida hacia los Estados Unidos bajo su exclusiva responsabilidad. Esto significaba pasar por alto el principio de soberanía absoluta y de igualdad de los Estados

³⁴ PFAFF, W., “El 11-S y el orden mundial”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 90, nov-dic-2002, p. 61.

³⁵ KEPPEL, G., “Washington y la caja de Pandora”, *El País*, 27 de marzo de 2003. Véase también TORTOSA, J.M.: *La agenda hegemónica. La guerra continua*. Barcelona, Icaria, 2003.

³⁶ Vid. www.whitehouse.gov, National Security Council: “The National Security Strategy of the United States of America”, september 2002.

establecido en la Paz de Westfalia de 1648. Era la plasmación práctica de la *teoría de la guerra preventiva* que llevaba anunciando desde junio y que, como subrayamos en los párrafos precedentes, hacía años que había sido defendida por conocidos personajes incorporados a su entorno. Dicha doctrina implica la extensión del concepto de «prevención contra un peligro inminente» reconocido por el derecho internacional a un vago «atacar primero para impedir que se materialice una amenaza en el futuro» sin necesidad de probar esa amenaza. De este modo se substituye el principio de legitimidad internacional por el de una especie de supralegitimidad norteamericana que implica prescindir de toda justificación jurídica en algo que siempre ha sido norma en las relaciones internacionales: el establecimiento de las reglas de juego por parte de las grandes potencias que, no obstante, siempre habían recurrido a alguna envoltura jurídica y al reconocimiento de dichos principios de soberanía y no intervención³⁷.

En el texto de la *National Security Strategy* se establece una identificación clara del nuevo enemigo: el terrorismo que, al mismo tiempo, aparece asociado con las armas de destrucción masiva y éstas con los “Estados granujas” o “delincuentes”. La lógica que guía la asociación de estos tres elementos parece funcionar del siguiente modo: Al-Qaida, responsable de los atentados del 11 de septiembre, busca desde hace tiempo disponer de armas de destrucción masiva; cualquier organización terrorista similar que pueda surgir en el futuro emprenderá también esa búsqueda; sin embargo, sólo podrán adquirirlas a través de Estados que se las proporcionen, y únicamente aquellos Estados que posean este tipo de armas o bien las desarrollen —contraviniendo las regulaciones internacionales que existen sobre esta materia—, que han sido capaces de utilizar esas armas contra su propia población, que manifiestan un odio abierto hacia Estados Unidos, estarían interesados en atacar objetivos civiles con este tipo de armamento, ya sea directamente o por medio de organizaciones terroristas. Frente a este nuevo enemigo “los conceptos tradicionales de disuasión no funcionarán”, ya que se trata de un “enemigo terrorista cuya táctica confesada es la destrucción sin sentido y la conversión de los inocentes en objetivos militares; cuyos supuestos soldados buscan el martirio en la muerte y cuya mejor protección es la carencia de Estado” y dado que existe la probabilidad de que la amenaza que representa el nuevo enemigo se materialice, “como una cuestión de sentido común y de autodefensa, los Estados Unidos actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que éstas terminen de formarse”³⁸.

Como pone de manifiesto Manuel Coma, para comprender la aceptación que esta teoría del ataque preventivo tiene en los Estados Unidos es necesario tener en cuenta el impacto psicológico del 11 de septiembre en la sociedad y, sobre todo, en la clase dirigente norteamericana. Si en el resto del mundo se puede dar por superado el trauma ocasionado por aquellos acontecimientos, no ocurre lo mismo en los Estados Unidos donde, lógicamente, ha sido más profundo y duradero. Por ello, cuando los dirigentes norteamericanos hablan de guerra contra el terrorismo hay que tomarse en serio sus palabras y tener en cuenta que desde un punto de vista psicológico aquella sociedad se encuentra en un “estado de guerra contra la amenaza terrorista” y, si la idea de ataque preventivo o anticipatorio es insostenible en situación de paz, constituye la norma en tiempos de guerra: “ningún contendiente espera a que una unidad enemiga le ataque si de

³⁷ Vid. OJEDA, J., “La doctrina Bush. Guerra preventiva, dominación mundial”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 90, nov-dic-2002, pp. 7 y ss.; AGUIRRE, M. y PHYLLIS, B., *La ideología neoimperial. La crisis de EEUU con Irak*. Barcelona, Icaria, 2003. Sobre la evolución del Derecho Internacional, vid. CARRILLO SALCEDO, S.A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*. Madrid, Tecnos, 1991.

³⁸ National Security Council: “The National Security Strategy of the United States of America”, september 2002.

antemano puede destruirla”³⁹.

Más allá de la lucha contra el terrorismo, en la *National Security Strategy* al abordar la necesidad de transformar las instituciones de seguridad nacional para “afrontar los retos y *oportunidades*” del nuevo siglo se establecían una serie de objetivos que parecen literalmente tomados de informe *Rebuilding America's defense* elaborado por el PNAC exactamente dos años antes y que hemos comentado más arriba. En concreto, se establecía la necesidad de “reafirmar la función esencial del poderío militar norteamericano (...) construir y mantener nuestras defensas hasta ponerlas por encima de cualquier reto”. Para defender con efectividad los Estados Unidos las fuerzas armadas deben, entre otras cosas, *disuadir de la futura competencia militar*, para ello, más allá de la obligada innovación tecnológica y la transformación de las Fuerzas Armadas para “centrarse en el cómo podrían combatir un adversario, más bien que en dónde y cuándo podría ocurrir una guerra”, y partiendo de la consideración de que la disuasión puede fallar, se establecía la voluntad de que “*Nuestras fuerzas serán lo bastante potentes como para disuadir adversarios potenciales de emprender una acumulación de fuerzas militares con la esperanza de sobrepasar o igualar el poderío de Estados Unidos*”. Frases estas últimas que parecen redactadas directamente por Paul Wolfowitz y coinciden con la idea del “poder hegemónico basado en la disuasión a la nación que quisiera desafiar el liderazgo de EE.UU.” desarrollada en un documento de planificación estratégica que este había elaborado para el Pentágono, en 1991⁴⁰.

4.- Crisis e intervención en Iraq.

Bien es cierto que en el discurso ante la ONU en septiembre de 2002 el presidente Bush reconocía que las alianzas e instituciones internacionales podían multiplicar la fuerza de las «naciones amantes de la paz», así como la voluntad de los Estados Unidos de trabajar conjuntamente con sus aliados para la evaluación de las amenazas más peligrosas. En la práctica, la manifiesta falta de legitimidad inherente al nuevo planteamiento estratégico ponía en tela de juicio el papel de la diplomacia norteamericana y, en particular, la posición de Colin Powell. Sólo si la nueva doctrina norteamericana contaba con el *nihil obstat* del Consejo de Seguridad podía minimizar sus aspectos más perversos y controvertidos ocultándolos bajo el ropaje del multilateralismo. Fuesen las presiones del grupo de diplomáticos comandando por el Secretario de Estado y del propio *premier* británico Tony Blair, fuesen las advertencias lanzadas desde el entorno del equipo ministerial que tan buenos resultados le había dado a su padre, lo cierto es que el discurso de Bush fue interpretado por la mayoría de los analistas como una derrota del grupo belicista. Rumsfeld, Cheney, Wolfowitz, el *lobby* israelí consideraban que nuevas inspecciones, además de inútiles, sólo implicaban un innecesario retraso, por lo que venían haciendo votos desde el verano para una actuación rápida y unilateral al margen de “esa ilusoria comunidad internacional” a la que se refería la consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice. Realmente más que de una derrota de unos habría que hablar de una concesión a los otros; ambos coincidentes en los objetivos finales pero discrepantes

³⁹ COMA, M., “La Estrategia Nacional de Seguridad de Bush: Misión liberal, antiterrorismo y defensa preventiva”, Real Instituto Elcano, Documentos de Trabajo, 2003. Ahora bien, cabe preguntarse si ese “estado de guerra” en el que se encuentra la sociedad norteamericana no es interesadamente difundido y mantenido desde la Administración - recordemos las constantes alarmas sobre la inminencia de ataques terroristas- para propiciar una actitud acrítica hacia sus decisiones.

⁴⁰ DERGHOUKASSIAN, K., “Iraq: desafíos del día después”, *Clarín* (Argentina), 8 de abril de 2003.

en las formas, los medios y los tiempos. Se concedía un margen al multilateralismo representado por la ONU, pero sólo en la medida en que la organización internacional aceptase convertirse en abanderada de los objetivos norteamericanos.

¿Y cuáles eran éstos? A corto plazo acabar con los países protectores del terrorismo, proporcionar un marco de defensa más sólido a Israel y asegurar el suministro de petróleo; incluso hay quien sostiene que se pretende abrir el debate sobre una remodelación de la inservible OTAN una vez desaparecido el enemigo del Este. A medio y largo plazo se pretende controlar el segundo país con más reservas petrolíferas de la zona ante el surgimiento en Arabia Saudí de nuevas generaciones menos ricas y más educadas en el antiamericanismo, lo cual hace temer al Pentágono que pueda estar en peligro todo lo ganado en los últimos sesenta años de presencia norteamericana. También se teme especialmente el surgimiento en Egipto, el más poderoso y poblado de los países árabes, de una clase media profundamente frustrada a pesar de los millones de dólares entregados en forma de ayudas de todo tipo.

Para quienes están convencidos del carácter transformador de la guerra –el ejemplo de una Europa occidental en la que la democracia sólo pudo asentarse después de dos guerras mundiales es esgrimido permanentemente como un referente– y para quienes, desde Estados Unidos, se sienten plenamente identificados con aquello que señalara B. Franklin de que “la causa de Estados Unidos es la causa de todo el género humano”, es necesaria una amplia reordenación de toda la región. Para el «núcleo duro» que goza de la confianza del presidente norteamericano, la implantación de un régimen democrático en Irak ejercerá un salutar efecto sobre los regímenes de la zona, entre otras cosas porque piensan –con evidente optimismo a juzgar por la fuerza de clero chiita– que ese nuevo Irak, a pesar del giro islamista dado por el régimen poco después de su derrota en la guerra de 1991, no existen las bases de un odio religioso a Occidente como en Arabia Saudí y se trata, a diferencia de Egipto, de un Estado rico, sin especiales tensiones demográficas. El ejemplo japonés, ocupado por los norteamericanos desde el final de la II Guerra Mundial hasta 1952, e, incluso, la Alemania de posguerra, serían el referente, minimizando, quizás, las innumerables fracturas internas de Irak y olvidando toda la tradición histórica atesorada por los dos países citados.

La reacción internacional ante la constatación de los nuevos objetivos estratégicos de la política exterior norteamericana ha oscilado entre la incredulidad y la resignación pasiva. La Unión Europea no sólo ha sido incapaz de articular una política exterior y de defensa conjuntas sino que se encuentra profundamente dividida a la hora de definir el nuevo marco de relaciones transatlánticas en la posguerra fría. Frente a quienes defienden una mayor autonomía de Washington –para lo cual sería imprescindible un considerable incremento de los gastos de defensa y un mayor compromiso de los europeos con su propia seguridad– están los que consideran que el vínculo transatlántico debe continuar siendo el eje esencial de la política exterior europea –bien por convicción, bien por no estar dispuestos a afrontar el coste presupuestario que implica la posición contraria y por ello se muestran encantados de que los Estados Unidos mantengan la integridad del sistema internacional asumiendo la mayoría de los costes–, aunque ello implique una subordinación creciente a los intereses norteamericanos. Rusia, más preocupada por su particular guerra interna en Chechenia y por continuar recibiendo con regularidad el flujo de créditos e inversiones norteamericanas, difícilmente está en condiciones de erigirse en solitario en un valladar capaz de contrarrestar el nuevo unilateralismo *yankee*. Y algo parecido le ocurre a China.

Incluso la Liga Árabe ha dado muestras de su tradicional incapacidad para actuar conjuntamente en defensa de los teóricos intereses de sus miembros. Oficialmente los veintidós participantes en la cumbre de febrero de 2003 consensuaron una moción en la que se oponían a la acción militar de Estados Unidos cuando al menos seis de los firmantes estaban colaborando ya abiertamente con ellos (pensemos, por ejemplo, en los 200.000 norteamericanos que por entonces había desplegados en Kuwait) y el resto, salvo Libia y Siria lo

hacían de modo más o menos discreto. Esta actitud es el resultado de sus propias divisiones internas y, sobre todo, una prueba más del pragmático instinto de supervivencia de los regímenes árabes. Mientras en las calles de muchos de ellos crece el antiamericanismo y públicamente deben adoptar una posición beligerante con los norteamericanos, en realidad orientan todos sus esfuerzos a mantener la ira en unos niveles soportables que no amenacen seriamente su estabilidad. Para unos, como Egipto, se trata, en primer lugar, de mantener su apoyo económico; para otros, caso de Arabia Saudí, de mantener intacto su particular paraguas de seguridad; otros no ocultan su creciente temor a ser los siguientes en ser incluidos en el «eje del mal» si dan excesivas pruebas de independencia, por lo que tratan de ganar tiempo a costa de aplazar unas reformas democráticas permanentemente postergadas. La mayoría, en fin, nunca vieron con buenos ojos las aspiraciones hegemónicas de Sadam y el retroceso para la unidad del mundo árabe que ha supuesto. Por no hablar del descontento de Egipto, Jordania, Siria y Líbano por la recurrente táctica del líder iraquí de avivar permanentemente el problema palestino, lo que los situaba a ellos, por su proximidad, en el ojo del huracán mientras aquél se presentaba como el campeón de la causa árabe.

Plantearse la legalidad de la intervención norteamericana una vez que ya se ha producido y la guerra ha finalizado supone un ejercicio de escaso realismo. Desde el punto de vista jurídico, se argumentaba, el régimen iraquí había incumplido, una tras otra, hasta un total de dieciséis o diecisiete resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y nadie puede dudar de la obligatoriedad de éstas de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Conviene recordar, en todo caso, que la propia Carta de Naciones Unidas recoge toda una serie de instrumentos (presión internacional, sanciones económicas, embargos...) para forzar el cumplimiento de las mismas antes de recurrir a la solución extrema de la guerra. De hecho estos mecanismos, junto con la amenaza creíble del uso de la fuerza, habían conseguido, antes de la intervención armada, que Sadam aceptase la vuelta de los inspectores expulsados en 1998.

La Resolución 1.441, tantas veces invocada, es, sin embargo, diáfana en cuanto a la no inclusión, explícita ni implícita, de una autorización para el uso de la fuerza. Después de referirse a la “violación grave de sus obligaciones”, acuerda, en su párrafo 2º, “conceder a Irak, en virtud de la presente resolución, *una última oportunidad* de cumplir sus obligaciones en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes del Consejo; y decide en consecuencia instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo”. A la vez que, en su párrafo 13º, “Recuerda (...) que ha advertido reiteradamente a Irak que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a *graves consecuencias*”. Finalmente, del análisis conjunto de los párrafos 4º, 11º y 12º se desprende la necesidad de un nuevo pronunciamiento del Consejo de Seguridad para la adopción de cualquier medida de fuerza ulterior⁴¹. En este mismo sentido apunta el *Manifiesto de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de las Universidades españolas* hecho público el 21 de febrero pasado para quienes la Resolución 1.441 establecía la instauración de un régimen de inspección reforzado, la inmediata reunión

⁴¹ Según los párrafos citados, “El Consejo de Seguridad (...) 4º. Decide que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por Irak en cumplimiento de la presente resolución y el hecho de que Irak deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones de Irak y se comunicarán al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos 11 y 12 infra. 11º. Encomienda al presidente ejecutivo de la UNMOVIC y al director general del OIEA que le informen inmediatamente de toda injerencia de Irak en las actividades de inspección, así como de todo incumplimiento por Irak de sus obligaciones en materia de desarme, incluidas sus obligaciones relativas a las inspecciones en virtud de la presente resolución; 12º. Decide reunirse inmediatamente una vez recibido un informe presentado de conformidad con los párrafos 4 y 11 supra a fin de examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y la seguridad internacionales”.

del Consejo para evaluar el informe de los inspectores y la conducta de Irak y el seguimiento de la cuestión; en su opinión aquella resolución “no entregó la apreciación de dicho incumplimiento ni, por supuesto, la determinación de las medidas consecuentes, a uno o más Estados actuando por su cuenta”, en consecuencia al no haber delegado el Consejo de Seguridad sus competencias en los Estados Unidos, éstos no pueden sustituirlo en el ejercicio las mismas por lo que, de no mediar una autorización expresa “los Estados que recurran a la fuerza armada en Irak infringirán las normas internacionales, en particular el artículo 2.4. de la Carta de las Naciones Unidas⁴², pudiendo llegar a calificarse su acción, bajo determinadas circunstancias, como crimen de agresión”⁴³.

Conviene, por tanto, situar el debate no en el plano del Derecho Internacional –todavía más flagrantemente violado en el caso de Kosovo– sino en el de los hechos; más concretamente en la secuencia fáctica que conduce a la intervención: anuncio ante Naciones Unidas de la nueva doctrina de la guerra preventiva y presentación del primer informe sobre la estrategia nacional de seguridad, modulación táctica del discurso unilateral afirmando la necesidad de coordinarse con sus aliados, aceptación del retorno de los inspectores, presión al Consejo de Seguridad para obtener una «deseable» resolución explícita autorizando el uso de la fuerza a la vez que se mantenía que la 1.441 ya contenía un mandato suficiente, boicoteo del trabajo desempeñado por los inspectores de Naciones Unidas, anuncio unilateral de un ultimátum de imposible cumplimiento a Irak e invasión final.

La aceptación del retorno de los inspectores no fue, en realidad, una apuesta por el desarme de Iraq; fue, únicamente, una concesión temporal a los diplomáticos para que lograsen la bendición del Consejo de Seguridad a algo que ya estaba decidido de antemano: el derrocamiento por la fuerza del régimen iraquí. De hecho en ningún momento se interrumpieron –más bien se aceleraron– los preparativos logísticos para la guerra emprendidos por el Pentágono. Simplemente se estaba a la espera de obtener una nueva resolución del Consejo que autorizase explícitamente el uso de la fuerza o, cuando menos, incluyese una cláusula de automaticidad que permitiese a los Estados Unidos y a sus potenciales aliados iniciar el ataque una vez constatado el fracaso de las inspecciones. Fracaso que ya estaba descontado de antemano hasta por el propio Powell, empeñado, sobre todo, en librar “una guerra informativa pública para asegurar que el mundo entero comprende nuestro mensaje de democracia, mercado libre y dignidad humana” y en convencerlo de la ausencia de riesgos del unilateralismo de su país⁴⁴: el hallazgo de pruebas que demostrasen la existencia de armas de destrucción masiva en Irak revelaría el incumplimiento de un sinnúmero de resoluciones anteriores por Sadam y legitimaría una intervención; la no aparición de dichas pruebas pondría en evidencia su nulo afán colaboracionista con Naciones Unidas, porque «haberlas las hay», y la intervención estaría igualmente justificada.

Respecto al coste económico de la guerra han sido escasas las aproximaciones realizadas al respecto. Las diferentes estimaciones realizadas partían de la existencia de diversos escenarios; la diferencia entre ambos, como señala W. D. Nordhaus, no estribaba

⁴² Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

⁴³ Manifiesto de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Universidades españolas, 21 de febrero de 2003, Real Instituto Elcano (Otras publicaciones).

⁴⁴ POWELL, C., “Logros, riesgos y oportunidades” en *Política Exterior*, vol. XVI, n1 90, nov-dic-2002, p. 50; el secretario de Estado alude, como ejemplo de la ausencia de riesgos de su unilateralismo, al efecto que la retirada estadounidense del tratado de Misiles Antibalísticos tuviera sobre la opinión pública en contraste con la posterior realidad de los hechos.

en quién ganaría la guerra, pues nadie dudaba de la victoria norteamericana, sino en la duración del conflicto, el daño total causado a Iraq, el número de víctimas civiles, las posibilidades de extensión del conflicto, el tiempo necesario para mantener la presencia militar, etc⁴⁵. Según sus propias estimaciones el coste final de una guerra oscilaría, dependiendo de un escenario favorable o desfavorable, entre los 121.000 millones y los casi 1,6 billones de dólares distribuidos como sigue:

A la vista de estas cifras resulta evidente que cualquier escenario no favorable –aquí incluiríamos el supuesto de una población hostil durante el período de ocupación posbélico

Cálculo de costes de la guerra en Irak (miles de millones de dólares de 2002).		
	Escenario favorable: guerra corta	Escenario favorable: guerra larga
Gasto militar directo	50	140
Costes de continuación:		
Ocupación y pacificación	75	500
Reconstrucción y construcción nacional	25	100
Ayuda humanitaria	1	10
Impacto en el mercado de petróleo	-30	500
Impacto macroeconómico	0	345
TOTAL	121	1.545

Fuente: W. D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 80. Coste calculado para la década siguiente del conflicto.

toda vez que, a buen seguro, las operaciones militares y de «limpieza» no se prolonguen más allá de principios del mes de mayo– implicaría unos costos muy elevados para la economía norteamericana⁴⁶, aún contando con el estímulo que para la demanda agregada supondrían los sustanciosos contratos que para sus empresas traería consigo la reconstrucción y el positivo impacto de una bajada de los precios del petróleo a un entorno de los 25 dólares /barril (que, según el cuadro anterior, inyectaría un ahorro de unos 30.000 millones de dólares en una década). Especialmente gravoso sería el incremento del déficit presupuestario federal, ya en ascenso desde la primavera de 2001 y difícilmente conciliable con nuevas bajadas de impuestos, eje del programa electoral republicano. Sólo renunciando a éstas –con el consiguiente «costo electoral»– o disminuyendo todavía más el gasto social podría afrontarse el coste de la reconstrucción sin contar con el concurso de los países europeos que más se han opuesto a la intervención. A no ser, naturalmente, que la estrategia a seguir sea la misma que en Afganistán, donde el costo de las operaciones bélicas se ha cifrado en unos 13.000 millones de dólares que hacen palidecer a los 10

⁴⁵ Vid. NORDHAUS, W. D., "Consecuencias económicas de la guerra contra Irak", en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 91, ene-feb-2003, pp. 67-81. Las fuentes citadas por este profesor de Economía de Yale sitúan entre 17.000 y 45.000 millones de dólares anuales el coste del mantenimiento de una fuerza de pacificación tras el final de la guerra, cifra que se incrementaría notablemente en un entorno posbélico hostil; en su opinión una ocupación exitosa de Irak no podría ser inferior a los cinco años, pudiéndose prolongar fácilmente durante dos décadas (vid. pp. 72-73).

⁴⁶ Aunque la Administración norteamericana no ha dado ninguna cifra oficial, en un reciente informe elaborado por el Consejo de Relaciones Exteriores, se señala que la reconstrucción de Irak será una labor de años, no de meses, y que requerirá de una inversión sólo durante el primer año que oscila entre 20 y 51 mil millones de dólares. HEREDIA, L.: "La era post Saddam", BBCMUNDO, 17 de marzo de 2003.

millones de dólares concedidos en ayuda humanitaria⁴⁷ o a los 15.000 millones que suponen el total de la ayuda mundial financiada por Estados Unidos.

5. A modo de conclusión

A lo largo de los años noventa se viene diseñando una estrategia en el seno de los grupos más conservadores del partido Republicano que parte de la consideración de que el final de la Guerra Fría ha dejado a los Estados Unidos como única superpotencia en el mundo. Esta realidad es entendida como una oportunidad que no se puede desaprovechar y a través del incremento del poder militar y, sobre todo de una actitud unilateralista, se entiende que los Estados Unidos deben mantener esa posición e incluso extender su hegemonía a todos los rincones del planeta. Esta estrategia que los últimos acontecimientos parecen indicar se está implementando desde la administración norteamericana —en especial en torno al Departamento de Defensa y su Secretario D. Rumsfeld— se superpone a otra línea de actuación exterior configurada ya desde los momentos finales de la II Guerra Mundial, cuando los analistas y estrategas de Washington toman conciencia de la necesidad de disponer de un amplio y seguro suministro de petróleo y que éste únicamente podría provenir de Oriente Medio —más en concreto, del control de los yacimientos de Arabia Saudí— lo que propiciaría la reunión celebrada en febrero de 1945 entre el Presidente Roosevelt y el rey Abd al Aziz Ibn Saud⁴⁸. A partir de este momento se pone en vigor un convenio que ha subsistido hasta el presente y por medio del cual los Estados Unidos a cambio de la protección que han brindado al régimen saudita han obtenido un acceso privilegiado a sus reservas petrolíferas. La protección de Arabia Saudí y, por extensión, del oriente medio como un punto de interés vital para los Estados Unidos durante la guerra fría se llevaría a cabo durante dos décadas por intermediación de Gran Bretaña pero, a partir de los años setenta, la presencia directa de asesores militares y tropas norteamericanas no haría más que incrementarse hasta la década de los noventa, con una permanencia constante y activa después de la Guerra del Golfo.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 constituirán la trágica excusa que permitirá a la Administración norteamericana poner en marcha los planes diseñados para llevar a sus máximas consecuencias las dos líneas estratégicas señaladas. La interesada identificación entre terrorismo y los llamados “Estados delincuentes” pondrá de inmediato en el punto de mira de la máquina militar norteamericana a Afganistán país que daba cobijo a Bin Laden y sus seguidores, y la utilización del manipulado concepto de guerra preventiva asociado a la eliminación de armas de destrucción masiva serán la base sobre la que Estados Unidos justificará su intervención en Irak.

Sin embargo son muchos los analistas que en los últimos meses insisten en afirmar que por debajo del discurso de la lucha contra el terrorismo y la amenaza de las armas de destrucción masiva se esconden otros objetivos. Insistentemente se viene señalando que la verdadera razón de la campaña emprendida por los Estados Unidos es el petróleo y no la defensa contra posibles ataques terroristas y, mucho menos, la extensión de la democracia americana y la destitución de regímenes dictatoriales. Según datos del propio Departamento de Energía norteamericano, el consumo de petróleo en el mundo aumentará desde los

⁴⁷ La ayuda norteamericana a la reconstrucción de Afganistán durante el año 2002 ascendió exactamente a 937 millones de dólares, la estimación realizada por el ministro afgano de finanzas cifraba las necesidades del país en los próximos cinco años en 20.000 millones de dólares, cit. FERGUSON, N., “El Plan Marshall que necesita Irak”, *El Mundo*, 21 de abril de 2003.

⁴⁸ Vid. KLARE, M.T., “La geopolítica...” op. cit.

aproximadamente 77 millones de barriles diarios en 2000 hasta 110 millones en 2020, es decir un incremento del 43%, según esa proyección, durante este periodo se consumirán aproximadamente 670.000 millones de barriles, prácticamente dos tercios de las reservas conocidas. Sobre esas cifras globales debemos tener en cuenta que las estimaciones indican que en 2020 los Estados Unidos realizarán un 33% de consumo mundial de petróleo y con sus reservas prácticamente agotadas, un 70% de sus necesidades deberán cubrirse a través de la importación. Ahora bien, las reservas de petróleo en 2001 se cifraban en unos 1050 billones de barriles, el equivalente a 40 veces los niveles de producción de ese año, lo que significa que de no encontrarse nuevos yacimientos, y en vista de la proyección del consumo estimado, se agotarán en breve plazo de tiempo⁴⁹.

Desde esta perspectiva, el control del acceso a las reservas de petróleo se convierte en una cuestión de "interés nacional" para los Estados Unidos -y también para el resto de los países industrializados-, en especial el control del Golfo Pérsico donde se estima que se encuentra un 68% de las reservas mundiales de petróleo, pero también de aquellas otras zonas que, como el Mar Caspio, se apuntan en un futuro como importantes productores. En el informe del Consejo Nacional de Seguridad Nacional de 1999, el último de la Administración Clinton, se señalaba que "Estados Unidos seguirá teniendo un interés vital en asegurar el acceso a los suministros de petróleo del exterior", concluyendo que "[debemos] mantenernos conscientes de la necesidad de estabilidad y seguridad regionales en áreas clave de producción, a fin de garantizar nuestro acceso a esos recursos tanto como su libre circulación"⁵⁰.

Vistas así las cosas se abre paso entre diferentes analistas una nueva interpretación tanto de la intervención en Afganistán como en Irak. En el primero de los casos ha permitido la presencia militar norteamericana en algunas de las antiguas repúblicas soviéticas del Mar Caspio que se perfilan como importantes productores de petróleo y el control -relativo e imperfecto en la actualidad- de Afganistán permitirá a empresas norteamericanas construir y explotar los necesarios oleoductos para dar salida a ese petróleo al Océano Índico; el caso de Irak es más complejo: en primer lugar, el acceso directo a las reservas de este país, subexplotadas durante los últimos doce años, permitiría ejercer un importante control sobre la OPEP y mantener el precio del petróleo estable en unos niveles relativamente bajos, pero también hay que entenderla en el marco de las crecientes dificultades de la presencia norteamericana en Arabia Saudí donde la oposición al régimen parece crecer de día en día -no se debe perder de vista que tanto Bin Laden como los terroristas que perpetraron los atentados del 11-S son de esta nacionalidad- y, desde luego, dentro del interés de la Administración norteamericana por remodelar el mapa político de la zona para garantizar la seguridad de Israel y conseguir un acuerdo de paz en Palestina favorable a los intereses de ese país.

Finalmente, resulta interesante apuntar lo que podríamos denominar objetivos indirectos de la campaña emprendida por los Estados Unidos y que para algunos no serían sino socavar el potencial de la Unión Europea. Se ha llamado repetidamente la atención sobre el hecho de que el régimen de Sadam Hussein decidió en noviembre de 2000 adoptar el Euro como moneda para sus transacciones comerciales, una decisión que también parece haber tomado Irán -que ya ha transformado gran parte de sus fondos de reserva en el banco central en Euros- y que se apunta en otros países de la OPEP como Venezuela, lo que cuestionaría todo el sistema monetario implantado en

⁴⁹ CAPUTO, O.L., "Las causas económicas de la guerra de EE.UU.", *Perspectivas Políticas*, nº 19, abril de 2003. Las cifras apuntadas las elabora el autor a partir de la *Statistical Review of World Energy*, BP, 2002.

⁵⁰ KLARE, M.T., "La geopolítica..." op. cit.

Bretton Woods con graves repercusiones para la economía norteamericana⁵¹. Si este cambio de divisa se suma al enorme potencial económico de la futura Unión Europea de 25 miembros -con un PIB de 9,6 billones de dólares y 450 millones de habitantes, frente a los 10,5 y 280 de los EE.UU- y, sobre todo, a los contratos firmados por empresas Francesas, Alemanas, Rusas y Chinas con Irak para la puesta en explotación de sus pozos de petróleo una vez levantadas las sanciones, explica, la premura de la Administración norteamericana por emprender la campaña militar contra el régimen de Sadam Husein, aunque también explican, más allá de consideraciones humanitarias, la oposición de Francia, Alemania y Rusia a dicha intervención.

⁵¹ ZÖLLER, B., "Las razones ocultas de la guerra de Irak", Fundación CIDOB, observatorio de crisis, 21 de marzo de 2003; sobre esta "guerra" económica con Europa puede consultarse también HARRIS, P., "La guerra de los EEUU contra Europa", *Perspectivas Políticas*, nº 19, abril 2003 y BERZOSA, C. y UNCETA, K., "Irak y el nuevo (des)orden mundial", en *El País*, 15 de abril de 2003.