

LA IMPLICACIÓN DE ESPAÑA EN EL CONFLICTO DE IRAQ DESDE LA TESIS DEL ESPACIO TRIDIMENSIONAL EN LA PRÁCTICA DEL DERECHO EN LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

Luis V. Pérez Gil

INTRODUCCIÓN

RECIENTEMENTE RICHARD MORNINGSTAR, Herman Phleger Visiting Professor en la Stanford University School of Law,¹ exponía que los juristas debían desenvolverse en un espacio tridimensional en su actividad profesional, en particular en los asuntos internacionales. Según su opinión, los juristas no sólo tienen que ser profesionales que dominen el derecho, sino que, además, deben adquirir una comprensión global de la realidad que están llamados a examinar. En cada asunto deben ser conscientes del complejo relacional en el que pretenden operar, deben conocer los aspectos legales y no legales y deben ser capaces de aprehender el espacio completo en el que actúan, los medios de que disponen y los periodos de tiempo para ello. En consecuencia, ante una materia dada deben tener en cuenta los elementos de carácter jurídico, político, cultural o ético y cómo pueden éstos afectar un amplio rango de políticas, desde la exterior a la económica, la comercial o cualquier otra que comprometa la acción exterior del Estado. Una correcta ponderación de los diferentes intereses en juego resulta básica para que aporten propuestas adecuadas, ya sea actuando como asesores presidenciales, de departamentos o agencias estatales, de empresas o instituciones privadas, de organizaciones no gubernamentales, de organismos multilaterales o de otros actores internacionales. Esto se conforma con la función que se demanda del jurista: que resuelva problemas con soluciones eficaces, y para ello el conocimiento de una realidad cada vez más compleja es esencial.²

¹ El profesor Morningstar ha sido embajador de los Estados Unidos ante la Unión Europea (1999-2001).

² "The Three-Dimensional Practice of Law in the International Arena", *Stanford Journal of International Law*, núm. 2, 2003, pp. 285-293.

De acuerdo con este planteamiento teórico vamos a examinar la posición del gobierno español a lo largo de la crisis y posterior Guerra de Iraq y si con ella se han favorecido los intereses generales de la nación y de la Unión Europea, objetivos básicos de la política exterior.³

POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHO INTERNACIONAL

Las acciones exteriores del gobierno español en los últimos años plantean una reflexión intensa, tanto en cuanto al fondo como a las formas, sobre el binomio política exterior y derecho internacional. La primera cuestión es si España es un Estado comprometido con la legalidad internacional y, por tanto, con la paz y la seguridad, o si se agrupa entre las potencias revolucionarias, que en la terminología kisingeriana son las que tratan de modificar el sistema internacional al margen de los mecanismos establecidos. Con carácter previo, la respuesta debería ser negativa. Para acceder a las Naciones Unidas se exige ser un "Estado amante de la paz" –un "peace-loving State" en la versión inglesa–, según dice el artículo 4.1 de la Carta.⁴ Pero la paz, como ha señalado el profesor Pierre-Marie Dupuy, no es sólo la ausencia de la violencia en las relaciones internacionales, sino que es un estado que debe ser entendido en un sentido más amplio como la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos,⁵ lo que se conforma con las tendencias más recientes en cuanto a la extensión del concepto de seguridad internacional y que engloba también la denominada seguridad humana.⁶

³ Así lo expresó el presidente Aznar en el Congreso en ocasión del debate de investidura en mayo de 1996 y lo reiteró en el de abril de 2000 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2-3 de mayo de 1996 y 25-26 de abril de 2000).

⁴ Resulta apreciable que la versión francesa se refiera a "États pacifiques que acceptent les obligations de la présente Carte". La génesis del precepto puede consultarse en Cuy Feuer, "Article 4", *La Charte des Nations Unies* (Jean-Pierre Cot y Alain Pellet, dirs.), París, Economica/Bruylant, 1985, pp. 165-179.

⁵ Citado en José Antonio Carrillo Salcedo, "La noción de Estados amantes de la paz, cincuenta años después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas", *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, núm. 13, 1997, pp. 157-179.

⁶ Sobre el concepto de seguridad en las relaciones internacionales véase nuestro trabajo "La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría", *Política y Estrategia*, núm. 83, 2001, pp. 73-90, y la extensa bibliografía citada. En cuanto a la noción de seguridad humana recomendamos los trabajos de Óscar Arias, "La seguridad humana: nuestra responsabilidad común", *Desarme*, núm. 3, 1996, pp. 6-15; F. Ramel, "La sécurité humaine: une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord", *Études Internationales*, núm. 1, 2003, pp. 79-104; Sergio Vieira de Mello, "Redefinir la seguridad", *Centro de Información de las Naciones Unidas en España*, núm. 3, 2003, pp. 6-7.

Este enfoque suscitó un intenso debate doctrinal acerca de la legalidad de las acciones de la Alianza Atlántica contra Yugoslavia en la primavera de 1999.⁷ En ese momento planteamos la posibilidad de considerar a España como Estado “fuera de la ley” puesto que, desde el 24 de marzo, miembros y medios de las fuerzas armadas españolas llevaron a cabo acciones de guerra contra el territorio y los habitantes de la República Federal de Yugoslavia. Todo ello sin la autorización del Consejo de Seguridad, que es el que tiene carácter excluyente la condición de máximo garante de la paz y la seguridad mundial.⁸ No se puede obviar que el uso de la fuerza que no se ajuste a las previsiones de la Carta supone la vulneración de una norma imperativa; por consiguiente, su empleo sólo es lícito en dos supuestos: la acción colectiva autorizada por el Consejo de acuerdo con las previsiones del capítulo VII y la legítima defensa individual o colectiva frente a una agresión previa. Cualquier otra circunstancia en la que los estados recurran a la violencia para la solución de sus controversias es ilegal, esto es, opuesta a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional general.⁹ De dicha prohibición se desprende, además, que toda

⁷ Véase E. Álvarez López, “La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 93, 2000, pp. 9-48; R. Caplan, “International Diplomacy on the Crisis in Kosovo”, *International Affairs*, núm. 4, 1998, pp. 745-761; C. M. Chinkin, “Kosovo: A ‘Good’ or ‘Bad’ War”, *American Journal of International Law*, núm. 3, 1999, pp. 841-847; R. Falk, “Kosovo, World Order and Future of International Law”, *American Journal of International Law*, núm. 3, 1999, pp. 847-857; Cesáreo Gutiérrez Espada, “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la ‘Guerra de Kosovo’)”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 93-132; L. Henkin, “Kosovo and the Law of ‘Humanitarian Intervention’”, *American Journal of International Law*, núm. 3, 1999, pp. 824-828; Antonio Remiro Brotons, “¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad”, *Política Exterior*, núm. 69, 1999, pp. 17-22; A. Roberts, “NATO’s Humanitarian War over Kosovo”, *Survival*, núm. 3, 1999, pp. 102-123; p. Weckel, “Frappes de l’OTAN et le droit des conflits armés”, *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 3, 1999, pp. 733-739; del mismo autor, “L’emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée”, *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 1, 2000/2001, pp. 19-36; C. Weley, “La respuesta militar de la OTAN a la crisis de Kosovo”, *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. 14-18; M. Weller, “The Rambouillet Conference on Kosovo”, *International Affairs*, núm. 2, 1999, pp. 211-251.

⁸ Luis V. Pérez Gil, “Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo”, *Ius Publicum*, núm. 4, 2000, pp. 111-119.

⁹ La reconocida solvencia de la academia iusinternacionalista española nos permite obviar las citas foráneas. En palabras de Castor Díaz Barrado: “en términos generales, el ordenamiento jurídico internacional recoge la prohibición del uso de la fuerza como obligación que dimana de una norma fundamental y básica de dicho ordenamiento. Norma cuya expresión jurídica más completa se encuentra en el párrafo 4 del artículo segundo de la Carta”. (“La prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo. Un caso

alteración en el estatuto jurídico de un Estado por actos de fuerza ilegales será irrelevante para el derecho internacional, puesto que los agresores están obligados no sólo a reparar los daños provocados, sino también a restablecer la situación al estado anterior al inicio de tales actos.¹⁰

Más adelante, la propia Carta prevé que nada se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales que contribuyan al mantenimiento de la paz y la seguridad, siempre que sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Los estados miembros, que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, tienen la obligación legal de realizar todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.¹¹ Estas previsiones son el fundamento explícito del mecanismo de defensa colectiva instituido por el Tratado de Washington el 4 de abril de 1949, en el que se afirma la fe de los estados miembros “en los propósitos y principios de la Carta de

práctico: la operación armada de los Estados Unidos de América en la República Árabe de Libia. Abril de 1986”, *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 12, 1986, pp. 11-41, en concreto pp. 13-14); Fernando M. Mariño Menéndez: “cabe afirmar *categoricamente* que está vigente una norma fundamental del Derecho internacional general según la cual está prohibido que los Estados utilicen la fuerza armada para la solución de sus controversias”. (“Zonas libres de armas nucleares en el Derecho internacional”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1985*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1986, pp. 145-207, en concreto p. 155); José Antonio Pastor Ridruejo: “poner de relieve su naturaleza de *ius cogens*, no discutida hoy por nadie” (*Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 8ª ed., 2001, p. 618). Véase in extenso Romualdo Bermejo García, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993; del mismo autor, “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XV, 1999, pp. 3-70; Castor Díaz Barrado, *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Textos relativos a su regulación y control)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1991; del mismo autor, “La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance de los cincuenta años de Naciones Unidas”, *Balances y perspectivas de las Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación* (Fernando M. Mariño Menéndez, ed.), Madrid, 1996, pp. 141-164; C. Rodríguez Casado, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1998.

¹⁰ Cesáreo Gutiérrez Espada, “La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1990, p. 185 y ss.

¹¹ La génesis de dicha obligación en Edem Kodjo, “Article 52” y “Article 53”, *La Charte des Nations Unies* (Jean-Pierre Cot y Alain Pellet, dirs.), París, Economica/Bruylant, 1985, pp. 793-829. Este debate se desarrolló extensamente en la 4739ª sesión del Consejo de Seguridad del 11 de abril de 2003, relativa a “El Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales ante los nuevos desafíos a la paz y la seguridad internacionales” (doc. S/PV.4739, disponible en www.un.org/depts/dhl/resguide/sact2003sp.htm).

las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y con todos los Gobiernos".¹²

La propia Carta establece que el Consejo podrá valerse de dichos acuerdos u organismos para aplicar las medidas coercitivas adoptadas en el marco del sistema de seguridad colectiva y siempre bajo su autoridad. Así lo reconocen los aliados en el nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en la Cumbre de Washington en abril de 1999: "el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, como tal, desempeña un papel crucial en la conservación de la seguridad y la estabilidad de la región euroatlántica".¹³ Las doctrinas estratégicas de la posguerra fría han llevado a la definición de nuevas misiones militares más allá de las previstas en el artículo 5 del Tratado de Washington: misiones de disuasión, de apoyo a la gestión de crisis, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria.¹⁴ Pero esto no debe llamarnos a engaño; se trata de una adaptación bastante ligera del contenido del "National Security Strategy for a New Century" del presidente Clinton hecho público en mayo de 1997, documento en el que se estableció la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos para el siglo XXI.¹⁵ La revisión de este documento en diciembre de 1999 reafirmaba el programa de supremacía exterior con una comprensión absoluta del interés nacional que entra en abierta contradicción con los de otros estados:¹⁶

¹² General André Beaufre, *La OTAN y Europa*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971 (trad. de *L'OTAN et l'Europe*, París, Calmann-Lévy, 1966); Alfred Cahen, *The Western European Union and NATO. Building a European Defense Identity within the Context of Atlantic Solidarity*, Londres, Brassey's, 1989; Charles Zorgbibe, *Histoire de l'OTAN*, Bruselas, Éditions Complexe, 2002.

¹³ Texto completo en *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. D7-D13 (disponible en www.nato.int/docu/review/previous/previous-sp.html). Compárese con el denominado Documento Solana: "Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad", adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003 (en www.consilium.eu.int/uedocs/cmsupload/78367.pdf).

¹⁴ Véase María Angustias Caracuel Raya, "La Cumbre de la OTAN de 1999: retos y desafíos", *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 1, 1999, pp. 67-87; A. Cragg, "Un nuevo concepto estratégico para una nueva era", *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. 19-22; B. Delcourt y F. Dubuisson, "Contribution au débat juridique sur les missions 'non-article 5' de l'OTAN (avec une attention particuliere pour la position de la Belgique)", *Revue Belge de Droit International*, núms. 1-2, 2002, pp. 439-467; la obra colectiva *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*, Cuadernos de Estrategia, núm. 110, Madrid, CESEDEN, 2000.

¹⁵ Washington, The White House, 1997 (los documentos de seguridad nacional americanos están disponibles en www.whitehouse.gov).

¹⁶ Washington, The White House, diciembre de 1999.

El liderazgo americano se torna indispensable para fortalecer los intereses nacionales en los años venideros [...] En este momento de la historia, los Estados Unidos están llamados a ejercer su liderazgo para guiar las fuerzas de la libertad y el progreso; para canalizar las energías de la economía global hacia una mayor prosperidad; para reforzar nuestros valores e ideales democráticos, para aumentar la seguridad americana y la paz global.

Por tanto, la hegemonía americana se sustenta en el uso de su propio poder y en el de los periféricos ideológicos, y actúa de forma directa sólo cuando considera que intereses vitales están amenazados, ya sean los suyos o los relacionados con el mantenimiento del sistema, programa político que se conforma con la tesis de la necesidad básica de los imperios de asentar su hegemonía a cualquier precio. Cuando lo considera necesario convoca a sus aliados y en los escenarios con actores débiles o medianos delega su autoasumida función reguladora en las organizaciones regionales que controla políticamente o en las potencias medias asociadas.¹⁷

Pero, además, aquella forma de proceder atenta también contra el ordenamiento constitucional de algunos estados que participan en las acciones exteriores dirigidas por los Estados Unidos, entre ellos el de España, pues tanto en el caso de Yugoslavia como en Iraq se ha actuado sin la autorización del Parlamento, como requiere el artículo 63 de la Constitución.¹⁸ Con esa actuación España se convierte en un Estado “fuera de la ley”, en la sonora terminología de los responsables de la política exterior americana que, de repente, nos resulta tan apropiada.¹⁹ Esto es, un Estado que se sitúa al margen del derecho internacional o que directamente lo vulnera; precisamente lo que se trata de impugnar. En las acciones de los Estados Unidos contra el terrorismo internacional en Afganistán, Iraq

¹⁷ Por ejemplo, en materia de proliferación nuclear han cedido la iniciativa diplomática a terceros: a Gran Bretaña en el caso de Libia, a China y Japón con Corea del Norte y a la Unión Europea con Irán. Para este debate véase F. Hampson, “A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?”, *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States* (Brian L. Job, ed.), Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 191-208.

¹⁸ Así lo expresó Antonio Remiro Brotóns, “¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad”, *op. cit.*; también, salvando las contradicciones en las que incurre, Javier Fernández García, “El control político de las misiones en el exterior: derecho internacional y derecho interno”, *Newsletter*, núm. 10, octubre de 2003, pp. 2-4.

¹⁹ El enfoque crítico en Noam Chomsky, *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Barcelona, Paidós, 2001 (trad. de *Rogue States*, Cambridge, Mass., South End Press, 2000); Jaime Ojeda, “El espectáculo continúa”, *Política Exterior*, núm. 96, 2003, pp. 41-47; Antonio Remiro Brotóns, “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 1999, pp. 11-57; de él mismo, “Bush y los estados hampones”, *Política Exterior*, núm. 90, 2002, pp. 91-98.

y otros países, en tanto copartícipe, el gobierno español se colocó en la misma posición. Este modo de conducirse internacionalmente supone la quiebra de los principios de cooperación y búsqueda de soluciones pacíficas, la adscripción a los postulados y al proceder de la potencia hegemónica, con una peligrosa valoración de los intereses nacionales y al margen de la voluntad general de la nación.²⁰

La guerra contra Iraq se emprendió en defensa de la legalidad internacional y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, pero se ha actuado en sentido contrario.²¹ ¿Tendrá que ver esto con el amor al que hacíamos referencia al principio? ¿O es una prueba más del rechazo interesado que hacen del derecho internacional al que nos están acostumbrando los dirigentes europeos que secundan las acciones de los Estados Unidos contra todo aquel que no se somete de buen grado a su preponderancia?²² Esta

²⁰ Según el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas hecho público a principios de abril de 2003, 91% de los españoles estaba en contra de una guerra en Iraq y se rechazaba por amplísima mayoría el apoyo del gobierno español a los Estados Unidos (*Tiempo*, 7 de abril de 2003). Por otra parte, el Tercer Barómetro del Real Instituto Elcano (febrero de 2003) registró un incremento en el rechazo a una intervención militar de 61 a 64%, dato que hay que tener en cuenta en relación con la desconfianza en los motivos de los Estados Unidos; según el 68% de los encuestados, prevalece la pugna por el control de los recursos petroleros. Es más, los españoles pensaban (79%) que los Estados Unidos no tienen en cuenta en su política exterior los intereses de países como España (en www.realinstitutoelcano.org/barometro/brie1.asp). Ambas encuestas se realizaron antes de los ataques armados. En noviembre, los resultados del Cuarto Barómetro aportaban como datos más relevantes que 85% de los españoles pensaba que la guerra no había valido la pena y sólo 44% aceptaba una implicación española, pero siempre en el ámbito de Naciones Unidas (en www.realinstitutoelcano.org/200311brie.asp). Un análisis de los informes, al final de las hostilidades, en Javier Noya, "La España post-Saddam y su opinión pública", documento del Real Instituto Elcano, 29 de abril de 2003 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/277.asp).

²¹ Sobre la ilegalidad de la Guerra de Iraq véase R. Chorvin, "La guerre anglo-américaine contre l'Iraq et le Droit international: Apocalypse Law", *Actualité et Droit International*, abril de 2003; Florence Nguyen-Rouault, "L'intervention américaine en Iraq et son occupation au regard du Droit international", *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 4, 2004, pp. 835-864; Antonio Remiro Brotóns, "Poder, derecho y orden internacional", *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 31-40.

²² Es interesante la reflexión que al respecto plantean L. González Manrique, "Guerras, mentiras y armas de destrucción masiva", *Política Exterior*, núm. 96, 2003, pp. 123-135; E. Gil Calvo, "Mac Guffin", *El País*, 3 de febrero de 2003; François Heisbourg, "American Hegemony? Perceptions of the US Abroad", *Survival*, núm. 4, 1999-2000; Stanley Hoffmann, "La evolución de los Estados Unidos", *Política Exterior*, núm. 94, 2003, pp. 69-84; Paul Kennedy, "Cómo ven otros a EEUU y ... ¿tiene ello importancia?", *El País*, 7 de marzo de 2002; Eugenio Pérez de Francisco, "Iraq, pasado, presente y ¿futuro?", *Revista de Estudios Avanzados Interactivos*, núm. 3, 2003 (en www.usach.cl/revistaidea); William Pfaff, "Tres lecciones para Estados Unidos", *El País*, 13 de septiembre de 2001.

posición puso de manifiesto una realidad mucho más preocupante: la carencia de un programa de política exterior, la ausencia de fines y objetivos perfectamente definidos y que representen el proyecto internacional de España como comunidad política diferenciada. Ni qué decir tiene que no nos planteamos algo así para el conglomerado de estados que forman la Unión Europea. Hace tiempo que negamos la existencia de una política exterior propia de las organizaciones internacionales, porque en sus fines no está mantenerse a toda costa en el mundo, lo que proviene de la existencia de ese proyecto de comunidad nacional propio y que se diferencia del resto.²³

Las sesiones del Consejo de Seguridad de febrero y marzo de 2003, dedicadas a los informes sobre el desarme de Iraq, mostraron el profundo desacuerdo entre las potencias rectoras del sistema europeo: Alemania, Francia y Gran Bretaña. Mientras las dos primeras defendieron el trabajo de los inspectores conforme a los testimonios presentados, Gran Bretaña y también España se inclinaron del lado americano.²⁴ Esta forma de proceder también significó la transgresión del artículo 19.2 del Tratado de la Unión Europea:

Los estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás miembros. Los estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad asegurarán, en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumben en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

El conflicto iraquí ha demostrado, de nuevo, la inconsistencia de algo parecido a una política exterior común de los estados miembros de la Unión y, por descontado, confirma la inexistencia de una política exterior europea.²⁵ Primero, porque después de profusas declaraciones políticas

²³ Luis V. Pérez Gil, *Análisis de la política exterior de los estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*, La Laguna, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2003 (edición en formato CD).

²⁴ "Se agudiza la división en el núcleo del Consejo de Seguridad de la ONU tras el informe de Blix", *El Mundo*, 15 de febrero de 2003. En los días anteriores a la reunión del Consejo se pudo leer: "Rusia se suma a la coalición de Alemania y Francia para intentar frenar la guerra", *El País*, 11 de febrero de 2003.

²⁵ Asunto que hemos examinado ampliamente en *Supranacionalidad y cooperación en materia de política exterior y seguridad común entre los estados miembros de la Unión Europea*, Santa Cruz de Tenerife, Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, 2001.

no se ha conseguido una posición común. Segundo, porque cada gobierno defiende las tesis que sirven a sus intereses. Tercero, porque parece que lo relevante es contar en el bando de “la Nación Indispensable”, por convicción como Gran Bretaña, y hasta marzo pasado España, porque no queda otra opción en el caso de los estados débiles o, en el otro lado, para mantener posiciones con pretensiones de equilibrio de poder, como Francia y Alemania.²⁶ El nuevo escenario ha replanteado el debate de cuál es la base fundacional sobre la que se edifica la seguridad europea, de una parte, y la Unión Política, de la otra, poniendo sobre la mesa el que determinados estados puedan decidirse por la creación de un espacio autónomo de cooperación reforzada en ámbitos prioritarios.²⁷

Con estos antecedentes es inviable que se plantee la concertación entre los estados de la Unión Europea que lo son del Consejo de Seguridad porque se imponen sus intereses nacionales. Además, los miembros permanentes europeos se encuentran bastante alejados entre sí sobre la idea de un supuesto nuevo orden internacional y en su relación con la potencia hegemónica que actúa, consecuentemente, bajo la presunción de ejercer como modelo para los demás, incluso por la fuerza si es necesario.²⁸ Como

²⁶ El profesor Ferenc Fischer describe cómo durante los primeros meses de 2003 la Unión Europea y la Alianza Atlántica prácticamente se dividieron en dos bandos. Tomando como referencia la expresión empleada por el secretario de Defensa, Rumsfeld, dice: “existen en Europa dos categorías de países, la *Europa nueva* (seguidores de la Casa Blanca en esta crisis internacional) y la *Europa vieja* (oponentes a la política norteamericana). Se formaron dos triángulos *ad hoc*: un triángulo exterior entre Londres, Madrid y Roma y un triángulo interior entre París, Berlín y Bruselas. Estos dos triángulos *ad hoc* dentro de la Unión Europea y de la OTAN causaron además choques entre los diez nuevos candidatos europeos. Se formó un clima de profunda desconfianza entre el conjunto de países europeos, no conocido con anterioridad durante décadas del proceso de integración”. (“Las relaciones euroatlánticas desde la perspectiva de un historiador centroeuropeo”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 35, 2003, pp. 59-64, cita en p. 60).

²⁷ Asunto que hemos tratado recientemente en “Seguridad internacional e integración regional en el proceso de constitucionalización de la integración europea”, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Madrid, Escuela Diplomática/Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales/BOE, 2004 (en prensa).

²⁸ Entre los trabajos de los referentes políticos y académicos americanos destacan los de Madeleine Albright, “The Testing of American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, núm. 3, 1998, pp. 50-64; S. Brooks y W. Wohlforth, “American Primacy in Perspective”, *Foreign Affairs*, núm. 4, 2002, pp. 20-33; Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books, 1997); Samuel Huntington, “Intereses exteriores y unidad nacional”, *Política Exterior*, núm. 61, 1998, pp. 177-198; de él mismo, “Why International Primacy Matters?”, *International Security*, núm. 4, 1993, pp. 68-83; John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order”, *International Security*, núm. 1, 1998-1999, pp. 43-78; de él mismo, *America Unrivaled*:

postuló el presidente Aznar en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas en octubre de 2003: "hoy por hoy no hay alternativa práctica y realista a la garantía y seguridad que representa Estados Unidos", y parece que en un futuro próximo esto continuará siendo así.²⁹

JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA GUERRA CONTRA IRAQ

En un artículo publicado en abril de 2003 Rafael Bardají, subdirector del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos de Madrid, sacaba a la luz algunos elementos significativos sobre el debate intelectual internacional en Europa y en España en particular. El ensayo, titulado "El post-Saddam: el papel de España", comienza con una proposición que merece ser retenida: "Sobre una política de convicción, intereses y principios, el gobierno español ha desempeñado un papel activo en la crisis de Irak, defendiendo el respeto a los compromisos adoptados por la ONU."³⁰ La convicción, como sabemos, fue exclusivamente la del presidente Aznar; en su entorno había partidarios y detractores de estas tesis, pero lo que importa es quién toma las decisiones. Aunque los intereses en juego eran, y son, los de los americanos, convertidos en propios por la decisión del presidente, hecha pública antes de la guerra en sendas entrevistas en las cadenas de televisión Antena 3 TV y Tele 5. Por el contrario, el Parlamento fue relegado a lugar donde se ataca a la oposición, cuando debe ser el foro preciso en el que se traten los asuntos generales del Estado.³¹ Parece que

The Future of the Balance of Power, Ithaca, Cornell University Press, 2002; Robert Kagan: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus/Santillana, 2003 (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003); C. Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, núm. 70, 1991, pp. 23-33; J. Kurth, "The American Way of Victory", *National Interest*, núm. 60, 2000; C. Layne y B. Schwarz, "Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana", *Política Exterior*, núm. 37, 1994, pp. 83-99; Joseph Nye, "What New World Order?", *Foreign Affairs*, núm. 71, 1992, pp. 83-96; Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest", *Foreign Affairs*, núm. 6, 1996, pp. 47-63; M. Zuckerman, "A Second American Century", *Foreign Affairs*, núm. 3, 1998, pp. 18-31.

²⁹ "La política española de defensa en nuestro mundo", conferencia pronunciada en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas el 20 de octubre de 2003 (texto íntegro en *El País*, 22 de octubre de 2003).

³⁰ *ABC*, 6 de abril de 2003. Para una reflexión más extensa sobre la conveniencia o necesidad de la intervención militar, véase su ensayo "Iraq: ¿por qué ahora?", documento del Real Instituto Elcano, 10 de febrero de 2003 (en www.realinstitutoelcano.org/documentos/42.asp).

³¹ Como se puso de manifiesto en el debate en el Congreso de los Diputados en ocasión del asesinato de los siete agentes del Centro Nacional de Inteligencia en Iraq (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2 de diciembre de 2003). Sin embargo, la *Revista Española de*

los principios propios se dejaron de lado, en el momento en el que el gobierno se comprometió con la defensa de intereses ajenos en el mes de diciembre de 2002, según han referido agentes del entorno del presidente Aznar.³²

La consideración de un papel relevante de España desconoce la realidad de las cosas, algo que todo teórico que se adscribe al realismo político rechaza. La crisis se tornó en conflicto de Iraq desde finales de 2002, mientras se dejaba actuar cándidamente a los inspectores de armas, según ha reconocido Richard Perle, miembro y anterior presidente del Consejo Asesor del Departamento de Defensa de los Estados Unidos: “no había que dejar que los inspectores volvieran a Irak porque eso tenía un efecto. Eso suponía dar credibilidad a la idea de que estaríamos en condiciones, a través de las inspecciones, de conseguir el desarme. [...] creo que los inspectores nada tenían que hacer en Irak. Fue un error, pues, permitir que los inspectores regresaran”.³³ Precisamente porque tal medida podía contribuir a la creencia de la viabilidad de un desarme voluntario. La apelación a la defensa de los compromisos adoptados en el marco de las Naciones Unidas formaba parte de la retórica propagandística de la administración de Bush, cuyas consecuencias nefastas vemos en estos momentos. Lo preocupante es que el gobierno español hizo propio el discurso agresivo y profundamente antieuropeo de los responsables de la política exterior americana.³⁴

Defensa, publicación oficial del Ministerio de Defensa, informó del seguimiento parlamentario de la crisis de Iraq en estos términos: “se ha rebasado mediante un debate abierto y seguido de votaciones, el grado de participación de las distintas fuerzas políticas que se estableció al inicio de la crisis en 1990” (núm. 180, febrero de 2003, p. 8).

³² “Aznar apoyó a Bush antes de que se lo pidiera”, *Tiempo*, 10 de marzo de 2003, p. 58. Las motivaciones del giro estratégico son examinadas por Celestino del Arenal, “La política exterior de España después de Irak”, *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 71-88.

³³ *El País*, 30 de marzo de 2003. Según ha declarado el embajador A. Aguilar Zinser, cuando España ingresó en el Consejo de Seguridad el 1º de enero de 2003 “ya tenía una identidad de apoyo total a Estados Unidos en la resolución del tema de Iraq” (*El País*, 23 de marzo de 2004).

³⁴ Véase Fernando Delage, “Bush contra el mundo: una fallida revolución estratégica”, *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 17-30; Jaime Ojeda, “La revolución conservadora de Bush. Acabar con el liberalismo”, *Política Exterior*, núm. 94, 2003, pp. 7-13; Antonio Remiro Brotóns, “Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca”, *Política Exterior*, núm. 85, 2002, pp. 111-124. En la academia americana destaca el enfoque crítico de Stanley Hoffmann, “La evolución de los Estados Unidos”, *Política Exterior*, núm. 94, 2003, pp. 69-84; y de Joseph Nye, “Redefining National Interest”, *Foreign Affairs*, núm. 4, 1999, pp. 22-35; de él mismo, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus/Santillana, 2003 (trad.

Bardají indicaba a continuación que “España se sitúa al margen de la intervención militar”, lo que presupone algo de cordura en la convicción. La realidad es que los intereses y los principios se deben confrontar con los medios y nos encontramos ante uno de esos casos, frecuentes en la historia de nuestro país, en el que las acciones exteriores apenas van más allá de meras declaraciones políticas. En las conclusiones Bardají afirma que “España cuenta con los medios para llevar adelante estas actuaciones”. Ahora bien, Andrés Ortega preguntaba a principios de abril: “¿dónde están las divisiones de Aznar?”³⁵ La entidad del despliegue de tropas españolas en el sur de Iraq, acordado por el Consejo de Ministros el 11 de julio de 2003 para “contribuir a la seguridad y estabilización”, no parece que alterara la percepción sobre la debilidad relativa con respecto a las potencias implicadas en el reordenamiento de Oriente Medio.³⁶ Por eso Perle expresó su satisfacción: “España estaba con nosotros y con el Reino Unido y otros”, los periféricos ideológicos de los Estados Unidos.³⁷

La realidad se imponía al propio autor al final del párrafo comentado cuando reconocía que “España compensará su ausencia [sic] en la liberación del pueblo iraquí [...] volverá a colocarse ante el mundo árabe como un claro defensor de los intereses del pueblo de Irak”. En lo referente a la terminología, centrándonos en la expresión “liberación del pueblo iraquí”, es preciso traer a colación el artículo de Ortega citado antes: “la llamada ‘coalición’ habla de ‘liberar’ a los iraquíes. En 1944 los aliados *liberaron* París; pero luego *ocuparon* Berlín. Es más que una diferencia de matiz”.³⁸ La tesis inicial concuerda con las ideas de Perle: “era necesario liberar al pueblo de Irak”³⁹,

de *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Got it Alone*. Nueva York, Oxford University Press, 2002).

³⁵ “¿Ocupar o liberar?”, *El País*, 31 de marzo de 2003. Precisamente lo que demandaba Portero en “España y la cuestión iraquí”, *ABC*, 21 de marzo de 2003.

³⁶ Sobre el alcance del despliegue, véase “Nueva misión en Irak”, *Revista Española de Defensa*, núms. 185-186, julio-agosto de 2003 (en www.mde.es/mde/public/revista/185-186/pn1.hum). Para las posiciones críticas, a modo de ejemplo, Fernando Delage, “Una política exterior para el siglo XXI”, *La Política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003, pp. 563-573; Andrés Ortega, “¿Quiere España ser una gran potencia?”, *El País*, 27 de octubre de 2003; Vicente Palacio y Fernando Rodrigo, “¿Tiene España una política exterior?”, *Política Exterior*, núm. 93, 2003, pp. 153-165.

³⁷ *El País*, 30 de marzo de 2003.

³⁸ *El País*, 31 de marzo de 2003. Son interesantes las aportaciones del historiador Antony Beevor, “Nadie ama a un liberador”, *El Mundo*, 14 de abril de 2003; y de Gema Martín Muñoz, “Irak, la impostura de la ocupación”, *Política Exterior*, núm. 96, 2003, pp. 109-122.

³⁹ *El País*, 30 de marzo de 2003. En el discurso a la nación de 20 de marzo de 2003, el presidente Bush anunció: “defenderemos nuestra libertad y llevaremos la libertad a otros”. El presidente Putin se ha referido a las fuerzas de la pretendida Coalición como “las tropas

aunque fuera de entre “los escombros”.⁴⁰ Recordemos que, con toda intención, el operativo militar angloamericano se denominó “Operación Libertad para Iraq”. ¡Cuántos pueblos han sido “liberados” a lo largo de la historia! En la acepción del término “liberación” huimos de forma consciente de definiciones relacionadas con la descolonización de los años sesenta y setenta. La idea que se trata de acotar es la de aquellos estados que han quedado anulados en su capacidad de obrar –internacionalmente, se entiende– como consecuencia de una guerra a gran escala y sometidos a un régimen de administración militar por la potencia ocupante.⁴¹ El caso de Alemania en 1945 es paradigmático en este sentido. En cuanto a la ascendencia entre las naciones árabes más bien se trata de un asunto zanjado. Al margen de la retórica, con buscar un poco se pueden encontrar los certificados de exportaciones de armas, incluidos componentes necesarios para la fabricación de armas de destrucción masiva destinadas a las fuerzas armadas iraquíes con el marchamo “Made in Spain” en los años ochenta.⁴² Incluso, más atrás en el tiempo, se localizan planes completos para el gaseamiento de los insurgentes rifeños y marroquíes de 1922 a 1927.⁴³

de ocupación de Irak” (“Putin critica que los mecanismos de la ONU están desfasados”, *El País*, 13 de abril de 2003).

⁴⁰ Con esta expresión en “La caída de las Naciones Unidas”, *El País*, 13 de abril de 2003.

⁴¹ Sobre este tema véase p. Haggenmacher, “L’occupation militaire en Droit international: Genèse et profil d’une institution juridique”, *Relations Internationales*, núm. 79, 1994, p. 285 y ss.; A. Roberts, “What is a Military Occupation?”, *British Yearbook of International Law*, 1984, pp. 149-305.

⁴² En el cuadro de las “Principales exportaciones españolas de armamento 1988-1995”, Vicenç Fisas Armengol refiere la firma de un contrato en 1989 con la empresa Trebeland por 500 toneladas de municiones para artillería de 210 milímetros; no se especifica importe (*Secretos que matan: los derechos humanos y la exportación española de armamento*, Barcelona, Icaria, 1995, pp. 28-36, en concreto p. 31). También Pierre Salinger y Eric Laurent, en el apéndice “Empresas proveedoras de material militar no convencional [y tecnología de punta] a Irak”, citan a las empresas españolas Int’l Trade Consulting SA, Construcciones Aeronáuticas y Trebeland como suministradoras de tecnología de misiles, helicópteros y municiones (*Guerra del Golfo*, Barcelona, Ediciones de la Tempestad, 1991; trad. de *Guerre du Golfe. Le dossier secret*, Paris, Oliver Orban, 1991, pp. 245-255; en concreto p. 254). Además, existen abundantes testimonios gráficos de varias cadenas de televisión.

⁴³ Véase José María Manrique García y Lucas Molina Franco, *Antes que Saddam... Las armas de destrucción masiva y la Protección Civil en España 1924-2000*, Valladolid, Quirón Ediciones, 2003, pp. 19-46. Referencias documentales en los archivos militares alemanes de Friburgo han sido estudiadas por Ferenc Fischer, *A háború utáni háború. Az európai hatalmi rivalizálás délamerikai dimenziója Németország és Chile haditengerészeti és légi kapcsolatai tükrében, 1919-1933* [“La guerra después de la Guerra. La dimensión sudamericana de la rivalidad europea en el espejo de las relaciones militares, navales y aéreas entre Alemania y Chile, 1919-1933”]. Pécs, “Proyecto de investigación para el acceso al grado de académico de la Academia de Ciencias de Hungría”, 2003 (inédito).

El discurso político sustentado en España durante este periodo ha estado al servicio de los intereses en pugna, que son los americanos, no los “del pueblo de Iraq”. Tal es así que el primer gobierno de la posguerra fue presidido por un general americano, prontamente sustituido por el administrador civil, Paul Bremer, al frente de una Autoridad Provisional de la Coalición. En posición testimonial se sitúa el Consejo de Gobierno transitorio que agrupa a notables y amigos iraquíes de la administración de Bush.⁴⁴ Escaso aval, por su ambigüedad, aportaron las resoluciones del Consejo de Seguridad 1483, de 22 de marzo, y 1500, de 14 de agosto de 2003.⁴⁵ Se adelantaba que éste sería “un régimen menos malo” que el anterior,⁴⁶ pero con las mismas pretensiones de perpetuarse.⁴⁷ El Consejo de Seguridad refrendó con la resolución 1511, de 16 de octubre de 2003, que la autoproclamada Autoridad Provisional de la Coalición se hacía cargo “con carácter temporal de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas en virtud del derecho internacional aplicable [...] que cesarán cuando un gobierno representativo y reconocido internacionalmente, establecido por el pueblo de Iraq, preste juramento y asuma las funciones de la Autoridad”. La afirmación posterior de que el Consejo de Gobierno provisional “está investido de la soberanía del Estado de Iraq durante el periodo de transición” no pasa de ser más que una declaración de buenas intenciones.

Al fin y al cabo, como señalaba Perle, lo importante son “los pozos de petróleo, que es algo vital para la reconstrucción de Irak”,⁴⁸ a lo que Bardají añade en su artículo: “nada mejor para ello que introducir la lógica y las prácticas privadas en este importante sector. El mercado petrolero será el mejor instrumento para que el petróleo esté de verdad en las manos y al servicio del pueblo iraquí” cuando consiga recuperar su soberanía.⁴⁹ Claro

⁴⁴ “El Pentágono quiere imponer un Gobierno provisional con exiliados”, *El País*, 6 de abril de 2003; “El nuevo gobierno de Irak se formará en tres fases, según ha planeado el Pentágono”, *El Mundo*, 11 de abril de 2003.

⁴⁵ Los documentos del Consejo de Seguridad se encuentran disponibles en www.un.org/spanish/docs/sc/

⁴⁶ Colomer, “Pax Americana”, *El País*, 13 de abril de 2003.

⁴⁷ “Washington quiere conservar cuatro bases estratégicas en Irak”, *El Mundo*, 21 de abril de 2003; “Las tropas de EEUU seguirán en Irak tras el traspaso de poderes”, *El País*, 7 de diciembre de 2003.

⁴⁸ *El País*, 30 de marzo de 2003.

⁴⁹ Asunto de enorme trascendencia a escala mundial. Se pueden consultar sendos artículos: “El inquietante regreso de Irak a la OPEP” y “El poder de la OPEP se debilita”, *El País de los Negocios*, núm. 910, 13 de abril de 2003. El reparto de los contratos para la reconstrucción del país entre los socios y aliados de la administración de Bush y la exclusión de Alemania, Francia y Rusia han puesto de manifiesto la vigencia de la máxima “petróleo por sangre”

que, según Perle, “pretendemos entregar el poder a las nuevas autoridades iraquíes, lo más pronto posible. Eso sí, no va a ser una transferencia instantánea de poder”, tal como se ha plasmado en la resolución del Consejo de Seguridad 1546, de 8 de junio de 2004.⁵⁰

En esos momentos (abril de 2003) para Bardají había cuatro ámbitos en los que “España debería actuar con iniciativa e imaginación para lograrlo”. El primero, “contribuir a la consolidación de un nuevo régimen en Bagdad”. Perle enfatizaba durante la guerra que “había una dimensión moral en la idea de cambio de régimen, y esto merecía ser elaborado”.⁵¹ Lo que concuerda con la declaración oficial del presidente Aznar en ocasión de la detención de Saddam Hussein: “es una buena noticia para quienes deseamos un mundo en paz, un mundo libre de dictadores y un mundo lleno de democracias que respetan los derechos humanos”.⁵² ¿Identidad de conceptos o imagen del discurso ideológico?, lo mismo da por las consecuencias que ha traído tanto para España como para Iraq.

Segundo, “contribuir a regenerar el mapa institucional salido de 1945. La crisis actual ha puesto de relieve que las instituciones salidas de la Segunda Guerra Mundial [...] no son eficaces para lidiar con los retos a los que hoy se enfrenta la seguridad internacional. [...] comenzando por las Naciones Unidas”.⁵³ Estas tesis han formado parte del programa exterior de la administración de Bush desde sus inicios y fueron confirmadas en el discurso sobre el estado de la Unión de enero de 2003.⁵⁴ En consecuencia, las Naciones Unidas “deben centrarse en la gestión de la ayuda humanitaria y no en una inmediata administración general del país”, como pedían Alemania, Francia y Rusia, y en España el Partido Socialista Obrero Espa-

(“Pentagon Announces: Only Coalition Countries Allowed to Bid on Iraqi Contracts”, US Department of Defense, 10 de diciembre de 2003; www.defenselink.mil/news/dec2003/n12102003-20031209.html). Véase “El negocio de la reconstrucción”, *El País*, 31 de marzo de 2003; “El G-7 respalda una resolución de la ONU para reconstruir Irak”, *El País*, 13 de abril de 2003; T. Friedman, “Hagamos que pague la OPEP”, *El País*, 12 de octubre de 2003. Un estudio de mayor alcance es el que aporta William D. Nordhaus, “Consecuencias económicas de la guerra contra Irak”, *Política Exterior*, núm. 91, 2003, pp. 67-81 y la extensa bibliografía allí citada.

⁵⁰ *El País*, 30 de marzo de 2003.

⁵¹ *Ibidem*. El rechazo completo a estas tesis en George F. Kennan y Richard Ullman, “Los Estados Unidos y el mundo”, *Política Exterior*, núm. 72, 1999, pp. 51-60.

⁵² En www.comisionadoiraq.org/noticias/noticia9.htm (14 de diciembre de 2003).

⁵³ El autor ha insistido en este asunto en “La OTAN y la crisis de Irak”, *La Clave*, 9 de febrero de 2003, e “Irak y la crisis de las Naciones Unidas”, *La Clave*, 7 de marzo de 2003.

⁵⁴ “Bush comunica al Congreso de Estados Unidos su intención de iniciar la guerra”, *El País*, 23 de marzo de 2003. El discurso sobre el estado de la Unión, de 20 de enero de 2003, está disponible en español en www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040120-7.es.html

ñol. Resulta llamativo que se emplearan las mismas palabras. Perle consideraba, además: “no me gustaría hacer de esto una gran cuestión, de la cuestión humanitaria, de la ONU *versus* otros países e instituciones”.⁵⁵ En concreto, decía que el Consejo de Seguridad “ha muerto con la negativa a emplear la fuerza para obligar a Irak a cumplir sus resoluciones sobre armas de destrucción masiva”.⁵⁶ La asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, precisó: “no estamos hablando de la ONU con nuestros aliados”.⁵⁷ Todas estas declaraciones se enmarcan en la estrategia americana de considerar las organizaciones internacionales meras instituciones que se deben dedicar a los asuntos económicos, sociales, asistenciales o medioambientales, pero desprovistas de funciones políticas, lo que se ha traducido en un progresivo abandono de sus responsabilidades como miembros de la sociedad internacional organizada.⁵⁸ Se trata, por tanto, de un ámbito secundario en las prioridades exteriores de la administración de Bush.⁵⁹ En consecuencia, Bardají proponía una reforma en los procedimientos de funcionamiento del Consejo de Seguridad que ha dado muestras de “su ineficacia” y, ya puestos, “lo mismo vale para una Alianza Atlántica que se ha visto bloqueada por una minoría de sus miembros, o la Política de Seguridad y Defensa de la UE”.⁶⁰ La afinidad ideológica de ambos discursos es manifiesta y, como hemos visto, gozaba de la máxima influencia en la toma de decisiones del anterior gobierno español en política exterior.⁶¹

⁵⁵ *El País*, 30 de marzo de 2003.

⁵⁶ “La caída de las Naciones Unidas”, *El País*, 13 de abril de 2003. Mientras, el secretario general reclama la unidad de los miembros del Consejo en los grandes asuntos internacionales (Koffi Annan, “Trouver une nouvelle unité”, *Chronique ONU*, núm. 2, 2003, p. 4).

⁵⁷ “Signos de disidencia contra Chirac”, *El País*, 6 de abril de 2003.

⁵⁸ Las críticas más cualificadas a este programa político son las de Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, op. cit.; W. M. Reisman, “The United States and International Institutions”, *Survival*, núm. 1, 1999, pp. 62-80; S. Tharoor, “Why America Still Needs the United Nations?”, *Foreign Affairs*, núm. 5, 2003, pp. 67-80.

⁵⁹ Sobre este tema hemos disertado en Luis V. Pérez Gil, “Hegemonía, sistemas de orden y cooperación y uso de la fuerza”, *Anales de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 20, 2003, pp. 161-182.

⁶⁰ Tesis que mantiene después de la guerra, en Rafael Bardají y Florentino Portero, “España y la reconfiguración del orden mundial”, *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 61-69. La *Revista Española de Defensa* titulaba dos artículos como sigue: “El conflicto de Irak divide a la OTAN” y “Consenso europeo. Los Quince apuestan por el desarme pacífico, aunque no descartan la intervención militar como último recurso” (núm. 180, febrero de 2003). Compárense con el artículo que firmó el ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa, en *El País*, 15 de febrero de 2003 (“Sí a la paz: diez razones”).

⁶¹ Léase con detenimiento el texto de la conferencia citada del presidente Aznar en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas el 20 de octubre de 2003. La influencia de los miembros conservadores de la administración de Bush es tratada por Jaime Ojeda, “Bush, ‘el

El tercer ámbito era la contribución “a extender la estabilidad en la zona”. El secretario de Defensa Donald Rumsfeld señaló amenazadoramente a Siria e Irán como objetivos de “acciones defensivas [sic]”, uno por dar cobijo supuestamente a miembros cualificados del gobierno derrocado de Iraq y el otro por su programa nuclear, financiado y asistido tecnológicamente por Rusia.⁶² Como aseveraba Bardají, “ese peligro mundial no se acaba con Saddam. En la propia región de Oriente Medio, sin ir más lejos, Irán ha decidido acelerar su programa nuclear, por no mencionar, en el Lejano Oriente el bien conocido caso de Corea del Norte”. La complicación viene con que, después de las declaraciones de Hans Blix, de El Baradei y de la dimisión de David Kay, el secretario de Estado Colin Powell reconociera en enero pasado la posibilidad de que no hubiera armas de destrucción masiva en Iraq.⁶³ De todos modos, la lista de miembros del “eje del mal” y de “estados fuera de la ley” se puede extender conforme a los deseos de los dirigentes de la gran potencia. Para los escépticos en esta materia el presidente Bush hizo pública la “National Security Strategy of the United States of America” en septiembre de 2002.⁶⁴ La referencia colateral de Bardají al “relanzamiento del proceso de paz entre Israel y los

presidente de la guerra”, *Política Exterior*, núm. 92, 2003, pp. 9-16; William Pfaff, “El resurgimiento del destino manifiesto”, *Política Exterior*, núm. 86, 2002, pp. 85-96; Antonio Remiro Brotóns: “La tentación de la agresión”, *Política Exterior*, núm. 92, 2003, pp. 19-23.

⁶² “Rumsfeld insinúa que las armas de destrucción masiva pueden estar en otro país”, *El Mundo*, 10 de abril de 2003; “Francia recomienda a Siria ‘responsabilidad y moderación’”, *El País*, 13 de abril de 2003; “Bush cree que ‘hay armas químicas en Siria’ y “Estados Unidos estudia sanciones contra Siria pese a la ‘preocupación’ de la UE por la tensión en la zona”, *El Mundo*, 14 de abril de 2003; “Washington estudia imponer sanciones a Siria”, *El País*, 10 de octubre de 2003. Una autorizada opinión crítica es la de Andrew Green, embajador de Gran Bretaña en Siria (1991-1994) y Arabia Saudí (1996-2000): “¿Por qué Siria es el nuevo objetivo de Estados Unidos?”, *El Mundo*, 18 de abril de 2003.

⁶³ “Powell admite ahora la posibilidad de que Irak no tuviera armas de destrucción masiva”, *El País*, 25 de enero de 2004.

⁶⁴ Washington, The White House, 2002. Tres meses más tarde se aprobó la “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” (Washington, The White House, diciembre de 2002). En ambos documentos se sostiene que los Estados Unidos deben hacer frente a la nuevas amenazas antes de que aparezcan, programa que se basa en la necesidad de emprender acciones militares preventivas frente a potenciales agresores –la denominada doctrina Bush. Véase al respecto Vicente Garrido Rebolledo, “Proliferación y la doctrina Bush”, *Política Exterior*, núm. 95, 2003, pp. 65-78; de él mismo, “Guerras totales de Bush: proliferación de ADM”, *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 41-58; George Perkovich, “Bush’s Nuclear Revolution. A Regime Change in Nonproliferation”, *Foreign Affairs*, núm. 2, 2003, pp. 2-8.

palestinos” resulta sumamente absurda por recurrente e inútil, como se ha demostrado dramáticamente durante el último año.⁶⁵

El cuarto ámbito en el que, supuestamente, España podía desarrollar un papel protagonista era “la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva”. El problema fundamental estriba en que los miembros de la Coalición se equivocaron de lugar; debieron buscarlas –y encontrarlas– en Corea del Norte, Irán, Israel y Pakistán.⁶⁶ La India es un caso aparte: es la primera nación democrática del mundo si tomamos como referencia el número de electores; también por su destino como nación y su doctrina nuclear.⁶⁷ Para los gobiernos de esos estados los programas de

⁶⁵ También lo hace J. Colomer, “Pax Americana”, *El País*, 13 de abril de 2003. El fracaso en la aplicación del documento conocido como “Hoja de Ruta” era más que previsible debido a la desinhibición de la administración de Bush del conflicto desde mediados de 2002; sobre esta cuestión véase José Abu-Tarbush, “Las potencias mundiales y la cuestión palestina”, *Diplomacia*, núm. 96, 2003, pp. 75-107.

⁶⁶ El prestigioso Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres en su *Military Balance* de 1988-1989 recogía referencias a programas de armas químicas de Iraq, Irán, Siria, Israel, Libia y Egipto, que podían “tenerlas a punto para su empleo”. (*Balance Militar 1988-1989*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1989; trad. de *Military Balance 1988-1989*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 1989, pp. 156 y 157). Por tanto, el problema no es nuevo a pesar de que se pretenda lo contrario. La ausencia de resultados tangibles, no meras especulaciones, del Iraq Survey Group demuestra el éxito de la estrategia de inspecciones y sanciones selectivas llevada a cabo por las Naciones Unidas desde 1991. Por otra parte, el *Military Balance* citado reflejaba que “se encuentra ampliamente difundida la creencia de que Israel cuenta con armas nucleares. Los informes recientes no confirmados sugieren que ha fabricado hasta 100 cargas nucleares, entre las que pudieran encontrarse algunas de gran poder de radiación (neutrones)” (ibíd., p. 175). Véase al respecto Víctor Cha y David King, *Nuclear North Korea, a Debate on Engagement Strategies*, Nueva York, Columbia University Press, 2003; Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, Nueva York, Columbia University Press, 1998. Sobre el tema de la proliferación de armas de destrucción masiva, véase R. Betts, “La nueva amenaza de destrucción masiva”, *Política Exterior*, núm. 63, 1998, pp. 135-151; James Fallows, “The Panic Gap: Reactions to North Korea’s Bomb”, *The National Interest*, núm. 38, 1994, pp. 40-45; B. Lara, “Contra la proliferación de misiles”, *Política Exterior*, núm. 93, 2003, pp. 81-86; J. M. López Nadal, “Pakistán, un aliado peligroso”, *Política Exterior*, núm. 91, 2003, pp. 113-133; M. Mazarr, “Nuclear Weapons after the Cold War”, *Strategy and Force Planning*, Newport, Naval War College, 1996, pp. 475-493; Gary Samore, “Future of the Nuclear Nonproliferation Regime”, ponencia presentada en el CEP/IISS European Security Forum, Bruselas, 3 de marzo de 2003 (www.iiss.org/eusec/samore.hmt); de él mismo, “The Korean Nuclear Crisis”, *Survival*, núm. 1, 2003, pp. 7-24. Por su ascendiente político en la actual administración de Bush, recomendamos la lectura de Henry Kissinger, “No ceder al chantaje nuclear de Corea del Norte”, *ABC*, 1º de febrero de 2003.

⁶⁷ S. Cohen, *India, Emerging Power*, Washington, Brookings Institution Press, 2000; George Perkovich, *India’s Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*, Berkeley, University of California Press, 1999; Juan José Zabala, “La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional”, *Política Exterior*, núm. 81, 2001, pp. 95-106.

armas constituyen una reacción defensiva, una aspiración a la inmunidad en una etapa de hegemonía caracterizada por el uso unilateral de la fuerza.⁶⁸

La conclusión de Bardají está en concordancia con el texto principal: “los objetivos son justos y de nuestro compromiso con ellos sólo pueden derivarse beneficios, para nosotros y para el mundo en general”. Ventajas que pudimos apreciar inmediatamente con la bajada del precio del barril de petróleo a 24.40 dólares el viernes 4 de abril de 2003, precisión adelantada por la ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio una semana antes. Pero no se debe menospreciar la fortaleza ideológica de las coaliciones *ad hoc*; según Perle: “deberíamos reconocer que son, por defecto, la mejor esperanza para ese orden y la verdadera alternativa a la anarquía causada por el triste fracaso de las Naciones Unidas”.⁶⁹

El cambio de gobierno operado como consecuencia de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 supuso un inversión en la implicación de España en el conflicto de Iraq. Esto se plasmó en que la primera decisión política de relevancia adoptada por el nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero fue la de ordenar el repliegue de las tropas españolas, que concluyó con éxito el 21 de mayo siguiente. La decisión responde a la posición inicial sostenida por el Partido Socialista Obrero Español en cuanto a la participación militar española en la ocupación de Iraq,⁷⁰ que fue expuesta por Miguel Ángel Moratinos en el Real Instituto Elcano el 10 de marzo de 2004,⁷¹ reiterada en la primera entrevista de Rodríguez Zapatero después de la victoria electoral en la Cadena SER⁷² y confirmada en el discurso de investidura en el Congreso de los Diputados el 15 de abril de 2004:⁷³

Mi postura sobre la presencia de tropas españolas en Irak es bien conocida, así como sus aspectos y razones y no cabe malinterpretarla. No permitiremos que se ponga en cuestión nuestro compromiso con la seguridad internacional y en la lucha contra el terrorismo. Por ello, quiero dejar claramente sentado que

⁶⁸ William Pfaff, “Los límites del poder americano”, *Política Exterior*, núm. 96, 2003, pp. 61-74.

⁶⁹ “La caída de las Naciones Unidas”, *El País*, Madrid, 13 de abril de 2003.

⁷⁰ “El Gobierno quiere en Irak a la Guardia Civil y a la Legión y el PSOE exige el aval previo de la ONU”, *El Mundo*, 22 de abril de 2003.

⁷¹ “Una nueva política exterior para España”, conferencia pronunciada en la serie de encuentros con los distintos representantes de los partidos políticos que concurren a las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 para presentar sus propuestas sobre política exterior (*Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 37, 2004, en www.realinstitutoelcano.org/analisis/434.asp).

⁷² “Zapatero derrota a Rajoy en un vuelco electoral sin precedentes”, *El País*, 15 de marzo de 2004.

⁷³ Disponible en www.la-moncloa.es

España asumirá las obligaciones internacionales que le correspondan en defensa de la paz y la seguridad. Lo hará, siempre, con un solo requisito: la decisión previa de Naciones Unidas o de cualquier otra organización de carácter multinacional que nos obligue a ello. En todo caso, la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones en el exterior se acordará con la participación del Parlamento.

El debate sobre la conveniencia política y diplomática de tal medida ha sido intenso y ha llevado a posiciones encontradas entre el gobierno y el Partido Popular, ahora en la oposición.⁷⁴ Sin embargo, la situación de profunda inestabilidad e inseguridad en la que se encuentra sumido Iraq, la ineficacia de las fuerzas de la Coalición para restablecer el orden y la ausencia de un mandato claro del Consejo de Seguridad en el que se otorgue a las Naciones Unidas el protagonismo sobre el futuro de Iraq hace que mantengan su vigencia las motivaciones que determinaron la orden de dicho repliegue en un ejercicio de coherencia política poco usual en la democracia española.

⁷⁴ La posición de España es analizada desde enfoques opuestos por Celestino del Arnal, "La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82, 2004, 29 de abril de 2004 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/494.asp); Xavier Batalla, "More than Just a Promise", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 83, 2004, 2 de junio de 2004 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/527.asp); Ignacio Cosidó, "El espléndido aislamiento", *GEES*, 13 de junio de 2004 (en www.gees.org/articulo/604); Vicente Palacio y Fernando Rodrigo, "Política exterior: la ilusión del consenso", *Política Exterior*, núm. 99, 2001, pp. 87-96. Florentino Portero, "Una retirada innoble y apresurada", *ABC*, 26 de abril de 2004; de él mismo, "On Altitude Sickness: Foreign Policy, Public Opinion and the Fight Against Terrorism", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 88, 2004, 2 de junio de 2004 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/528.asp); Carlos Ruiz Miguel, "¿Por qué es un error retirarse de Iraq?", *GEES*, 26 de abril de 2004 (en www.gees.org/articulo/533).