

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

77

**EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO
TRAS LA GUERRA DE IRAK**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

77

**EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO
TRAS LA GUERRA DE IRAK**

Junio, 2005

Edita:



NIPO: 076-05-121-X (edición en papel)
ISBN: 84-9781-181-X

Depósito Legal: M-26322-2005

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1000 ejemplares

Fecha de edición: julio 2005

NIPO: 076-05-122-5 (edición en línea)



EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO TRAS LA GUERRA DE IRAK

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Carmen Álvarez-Arenas Cisneros</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
ESPAÑA Y LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS.....	17
<i>Por Rafael Monsalve Gomariz</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO: UNA VISIÓN DESDE LA OTAN ..	35
<i>Por Javier Álvarez Veloso</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LA POSGUERRA DE IRAK	57
<i>Por Fernando Sanz Tercero</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
VISIONES NEOCONSERVADORAS DE LAS RELACIONES TRANSAT- LÁNTICAS.....	83
<i>Por Percival Manglano</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE IRAK	107
<i>Por Ivana Gómez Álvarez</i>	

<i>Capítulo sexto</i>	<u>Página</u>
EUROPA EN LA ENCRUCIJADA. LA RELACIÓN ATLÁNTICA Y SUS AVATARES A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.....	141
<i>Por Juan Soler-Espiauba</i>	
EPÍLOGO	149
<i>Por Carmen Álvarez-Arenas Cisneros</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	161
ABSTRACT.....	163
ÍNDICE	165

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por CARMEN ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS

España y Estados Unidos, una historia de amores y desamores

La Historia —vieja maestra— nos enseña que nuestro país, durante los dos últimos siglos, ha sido más próspero y más libre cuando su alianza con Estados Unidos era más estrecha. Y la Historia, también, nos demuestra que cuando España ha tenido enfrente a los norteamericanos, nuestros intereses se han visto perjudicados gravemente. Aquí no hay demagogia ni ideología. Son, simplemente, hechos sucedidos.

España fue aliada de Estados Unidos desde el primer momento, incluso antes de que fuese un país soberano e independiente del Reino Unido. Nuestro país apoyó a las 13 colonias norteamericanas que querían independizarse y prestó ayuda económica para conseguirlo y militar desde Cuba, México y Luisiana.

El representante no oficial de España entre el 9 de enero de 1778 y el 28 de abril de 1780 fue el español Juan Miralles, que mantuvo una gran amistad con George Washington hasta tal punto que murió en la propia residencia del presidente, el 28 de abril de 1780.

Su labor fue continuada por su secretario Francisco Rondón hasta el nombramiento por el rey Carlos III del embajador Diego de Gardoqui, que recibió sus cartas credenciales el 27 de septiembre de 1784, no llegando a Filadelfia hasta el 20 de mayo de 1785, ciudad en la que

permaneció como representante español hasta el 12 de octubre del año 1789.

Para ilustrar la ayuda enviada por España basta recordar un hecho ya olvidado, incluso por los españoles: la catedral de Málaga se quedó coja de torres porque los malagueños decidieron que era mejor enviar el dinero recaudado para la segunda torre a los nacientes Estados Unidos que tener una catedral terminada. Aún sigue coja.

No hay que ser ingenuos y pensar que la ayuda española obedecía a motivos altruistas. Las causas hay que buscarlas, más bien, en el odio secular que los españoles hemos tenido a la «pérfida Albión». Pocos años después, sin embargo, olvidaríamos rencillas históricas (la Armada Invencible, por ejemplo) y nos echaríamos en brazos del Reino Unido cuando Napoleón invadió España. La misma ingratitud se dio en Estados Unidos, cuando, en el año 1898, se olvidó de las ayudas recibidas y nos hundieron las escuadras de Cuba y Filipinas para apoderarse de facto de los últimos jirones de nuestro Imperio.

Pero antes, el gobierno del presidente McKinley llegó a ofrecer al Gobierno español 300 millones de dólares por su compra. La oferta fue considerada como un insulto por Cánovas, por Sagasta y, también, por la reina regente, que se opuso a tal venta porque quería legar a su hijo el reino de su padre sin merma alguna.

Los roces entre las autoridades españolas en Cuba y buques estadounidenses tenían, por desgracia, algunos precedentes graves: en febrero de 1854, fue decomisada la carga del buque Black Warrior, lo que obligó a su capitán, como protesta publicitaria, a dejar el barco en manos de las autoridades españolas, hecho que motivó una agria campaña de prensa en Estados Unidos.

Otro hecho mucho más desgraciado sucedió en octubre de 1873, cuando la corbeta española Tornado obligó al vapor Virginius a dirigirse a Santiago de Cuba. Tras comprobarse que viajan varios dirigentes de la insurrección cubana, además de diversa carga de contrabando, las autoridades españolas en Cuba, sin consultar con el Gobierno de España (Primera República, Presidencia de Castelar) fusilaron a 53 personas del barco norteamericano. Las reacciones fueron tan exacerbadas por las dos partes que Castelar, una vez más, demostró ser un estadista a la altura de su oratoria al proclamar una guerra con Estados Unidos sería hoy una demencia, una verdadera demencia, y aunque fuese popularísima la guerra, para eso están los gobiernos, para impedir las locuras de los pueblos.

Los tratados de amistad de 1953

El tratado actualmente en vigor se remonta, en su primera versión, al año 1953. España, tras su Guerra Civil, quedó aislada en los procesos de reconstrucción y cooperación iniciados por Estados Unidos en la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial (Plan Marshall). Sólo la Argentina de Juan Domingo Perón ayudó a la España de Franco, que quedó en una situación política y económica difícil hasta la firma de los convenios con Estados Unidos en plena guerra fría.

El interés por participar en la seguridad internacional no fue exclusivo del gobierno de Franco, según rescata el profesor Rafael Monsalve: en París, se hizo pública una declaración, en septiembre de 1948, por parte de la comisión especial del Partido Socialista Obrero Español en el exilio y firmada por Indalecio Prieto, Trifón Gómez, Luis Jiménez de Asúa y Antonio Pérez con los resultados de las negociaciones llevadas con los monárquicos y que en su punto sexto expone:

«Incorporar a España inmediatamente al grupo de naciones occidentales del continente europeo asociadas para el plan de recuperación de Europa iniciado merced al auxilio económico de Estados Unidos e incorporarla asimismo al Pacto de los Cinco (Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) núcleo inicial de la Federación del Occidente de Europa y de la de toda Europa después, siempre dentro de la Carta de Naciones Unidas promulgada en San Francisco.»

Este artículo quedó refrendado con fecha 6 de abril de 1949 por los mismos firmantes en un documento, en inglés y francés, entregado en mano en las Embajadas de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Luxemburgo y Noruega.

Los convenios firmados en el año 1953 contemplaban, principalmente, el uso conjunto de instalaciones militares y ciertas ayudas económicas para la adquisición de material militar y civil. Estos convenios fueron revisados a los diez años.

Los convenios atravesaron por diversas situaciones con etapas de negociación, prórrogas y nueva negociación con acuerdos como el de 1970, que amplía las características con aspectos culturales, técnicos y económicos pero manteniéndose los acuerdos militares, junto con la carencia fundamental de la descrita cláusula de seguridad.

El 24 de enero de 1976, un año después del fallecimiento del general Franco, España recibió el respaldo de Estados Unidos con la elevación

a rango de tratado a la relación bilateral. Sin embargo, el tratado no contemplaba la cláusula o garantía de seguridad, pero se continuó avanzando en otros ámbitos importantes como es la desnuclearización de la base aeronaval de Rota y la creación de órganos de consulta bilaterales.

A partir de esta firma, se reduce paulatinamente la presencia militar norteamericana en territorio español, pero a finales de los años noventa cambia todo el escenario, ya que España forma parte fundamental de los organismos e instituciones internacionales.

En el año 1995 se firma en Madrid la denominada «Nueva Agenda Transatlántica» que quiere establecer unas nuevas reglas de juego entre Estados Unidos y Europa. No cabe documento con menor recorrido y alcance. Las relaciones entre las naciones europeas y Estados Unidos siguen fijándose en el ámbito de la seguridad y la defensa de forma bilateral y también de forma bilateral en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

El 11 de septiembre

El 11 de septiembre cambió al mundo, especialmente en lo que se refiere a la seguridad global, y las relaciones de España con Estados Unidos. No se olvide que España es un país azotado por el terrorismo. El apoyo va más allá de las palabras, España se compromete en un proyecto europeo que abarca varias dimensiones: por un lado, el establecimiento de una definición común de terrorismo, incluyendo el catálogo de organizaciones identificadas como tales. Por otra parte, en la colaboración en la lucha contra la financiación de estas organizaciones a través de las instituciones financieras del continente. Finalmente, la aprobación de la Euro Orden de detención.

Una primera acción fue en Afganistán donde la actuación contra el gobierno de los talibán. La siguiente acción es el apoyo para el derrocamiento del dictador Sadam Hussein. Este hecho marca la relación entre Estados Unidos y España y las relaciones internas entre el gobierno y la oposición.

La política nacional española sobre la relación trasatlántica es modificada inmediatamente después de la toma de posesión del nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, quien ordena, antes del plazo previsto por él mismo, la retirada inmediata y unilateral de nuestras tropas desplegadas en Irak.

Sin entrar a valorar esta actuación, su conclusión es patente: el cambio radical de la política exterior española y también la inexistente relación con Estados Unidos y su negativa influencia en nuestras relaciones exteriores, mientras, países como Francia, Alemania o Rusia que por otras razones de interés en la zona mantuvieron diferencias en la intervención de Irak, han reconducido sus relaciones con Estados Unidos y han apostado por el reforzamiento del vínculo transatlántico y por supuesto, promover su participación en la reconstrucción del país.

Todo ello, sin duda hace más valioso si cabe, el análisis pormenorizado que se contiene en esta Monografía que he tenido el inmenso honor de dirigir con la extraordinaria colaboración de expertos en estas materias, como se puede comprobar en los diferentes capítulos y que todos esperamos y deseamos resulte interesante y útil a sus lectores.

CAPÍTULO PRIMERO

**ESPAÑA Y LAS RELACIONES
TRANSATLÁNTICAS**

ESPAÑA Y LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Por RAFAEL MONSALVE GOMARIZ

Introducción

¿Desde cuándo existen las relaciones entre Estados Unidos y España en el ámbito de la seguridad y la defensa? Ésta es la pregunta que me hice al recibir el encargo de este trabajo. Tras una búsqueda en algunos archivos sobre ello, llegué a la conclusión de que, la realidad, en la mayor parte de las ocasiones, supera a la ficción, y ésta, es una de ellas.

España, aunque secretamente hasta que hizo pública la declaración de guerra a Gran Bretaña el 22 de julio de 1779, apoyó a las 13 colonias del continente americano que querían independizarse de la metrópoli londinense prestando ayuda económica y militar desde Cuba, México y Luisiana. El representante no oficial de España entre el 9 de enero de 1778 y el 28 de abril de 1780 fue el español Juan Miralles.

Su primer aporte fue poner a disposición de los norteamericanos un millón de libras tornesas (moneda de la época). Esta ayuda fue administrada por el propio Juan Miralles que mantenía una estrecha amistad con George Washington. Como resultado de uno de los viajes, que con frecuencia realizaba para encontrarse con el líder norteamericano, enfermó, muriendo en la propia residencia del presidente el 28 de abril de 1780 sin lograr ver la independencia de las 13 colonias.

Su labor fue continuada por su secretario Francisco Rondón hasta el nombramiento por el rey Carlos III del embajador Diego de Gardoqui, que reci-

bió sus cartas credenciales el 27 de septiembre de 1784, no llegando a Filadelfia hasta el 20 de mayo de 1785, ciudad en la que permaneció como representante español hasta el 12 de octubre de 1789.

Como hito histórico al que asistió el propio embajador, fue la firma de la Constitución de Estados Unidos el día 17 de septiembre de 1787.

Sólo constatar que el vínculo trasatlántico entre Estados Unidos y España existe desde el mismo comienzo de la existencia de Estados Unidos como nación, y que participó de forma activa no sólo en los pasos previos a su independencia sino en los primeros tiempos de su existencia.

Cincuenta años de cooperación transatlántica en el ámbito de la seguridad y la defensa

Una vez resuelta la incógnita del origen de la relación entre Estados Unidos y España damos un salto en la Historia para analizar las actuales relaciones entre ambos países.

El tratado actualmente en vigor se remonta, en su primer formato, al año 1953. España, tras su Guerra Civil y por la posición que mantuvo con respecto a Alemania, queda fuera de la comunidad internacional, aislada en los procesos de reconstrucción y cooperación iniciados por Estados Unidos en la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial.

El gobierno del general Franco es rechazado por Estados e instituciones, salvo Argentina, quedando en una situación política y económica difícil. Esta situación se mantendrá hasta la firma de los convenios con Estados Unidos.

Muchos autores sostienen que el balón de oxígeno que recibe el régimen del general Franco, viene dado por el apoyo que le presta Estados Unidos con la firma de estos convenios y por el reconocimiento que a nivel internacional supone. El cambio de actitud, desde mi punto de vista, no viene dado por un nuevo interés por España, sino por el incremento que la amenaza soviética representa para una Europa libre. El arranque de la guerra fría, desencadenada por la actitud de la Unión Soviética, hace que cambie el escenario estratégico y que España vuelva al candelero de la actualidad.

No conviene olvidar el gran debate político y de opinión pública que sobre su papel internacional, y muy especialmente, sobre su permanencia en territorio europeo se desarrolla en Estados Unidos. La experiencia de dos guerras mundiales iniciadas en este continente europeo, no era suficiente

para abandonar la idea de no mantener un despliegue militar permanente a este lado del Atlántico. Sólo la evolución de la amenaza soviética y el bajo nivel de las capacidades militares europeas llevan, por primera vez, a Estados Unidos, a desplegar de forma permanente una fuerza militar estacionada en Europa, y el desarrollo de una organización de defensa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que sigue manteniendo la misma importancia hoy en día que cuando se creó.

Pero no sólo es la firma de los convenios el objetivo del Régimen, el objetivo final es el ingreso de España en las organizaciones internacionales, principalmente en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la OTAN. Esta última era de interés preferencial para el Gobierno, ya que conllevaba inversiones en equipación e infraestructuras para la defensa.

El interés de participar activamente en la defensa y la seguridad internacional no sólo fue exclusivo del gobierno de Franco. Se hizo pública una declaración en París en septiembre de 1948, por parte de la comisión especial del Partido Socialista Obrero Español en el exilio y firmada por Indalecio Prieto, Trifón Gómez, Luis Jiménez de Asúa y Antonio Pérez con los resultados de las negociaciones llevadas con los monárquicos y que en su punto sexto expone:

«Incorporar a España inmediatamente al grupo de naciones occidentales del continente europeo asociadas para el plan de recuperación de Europa iniciado merced al auxilio económico de Estados Unidos e incorporarla asimismo al Pacto de los Cinco (Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) núcleo inicial de la Federación del Occidente de Europa y de la de toda Europa después, siempre dentro de la Carta de Naciones Unidas promulgada en San Francisco.»

Este artículo queda refrendado con fecha 6 de abril de 1949 por los mismos firmantes en un documento, en inglés y francés, entregado en mano en las Embajadas de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Luxemburgo y Noruega:

«Sir,

The forces signatories to the political declaration that aimed to facilitate the replacement of the dictatorial regime in Spain by a system of institutional normality, declared in Article Six of the same, that it was their intention that Spain should immediately adhere to the Pact of Brussels signed by Belgium, France, Great Britain, The Netherlands and Luxemburg. Faithful to the ideas which inspired the declaration,

they now made know that they harbour the same intentions with respect to what is known as the Atlantic Pact which, based on that of Brussels, will link the same countries with others from Europe and with Canada and the United States of North America in the pursuance of objects which are of the highest interest to a country like Spain, which owing to its geographical position and desire for peace is capable of making an effective contribution to their realization» (1).

Como podemos observar el interés de ingreso en, la posteriormente conocida como, la Unión Europea Occidental y la OTAN es compartido por el Gobierno y por la oposición en el exilio. Otro punto común entre ambos es la intención de participar en el reparto de las ayudas que Estados Unidos están realizando por los diferentes países de Europa.

Los convenios firmados en 1953 contemplaban, principalmente, el uso conjunto de instalaciones militares y ciertas ayudas económicas para la adquisición de material militar y civil. España, de esta manera, entraba a formar parte del planeamiento norteamericano de disuasión convencional, en dos principales aspectos; aéreo, como base de aeronaves para reabastecimiento en vuelo y grupos de cazas para la protección de los bombarderos estratégicos, y naval, como entrada de los refuerzos para el caso probable de una invasión por el norte de Europa de las fuerzas soviéticas y como puerto de la Flota del Mediterráneo. Estas instalaciones son Torrejón, Rota, Zaragoza y Morón, a parte de otras instalaciones más pequeñas de comunicaciones, seguimiento y escucha y control aéreo.

Estos convenios se regían en parte por acuerdos secretos de utilización y activación de dichas instalaciones.

Toda la negociación se llevó a cabo de forma dual. Por un lado, el equipo de Exteriores y por otro el militar, ambos, bajo la batuta del general Franco

(1) Traducción del autor: «Señor, Las fuerzas firmantes de la declaración política que tenía como propósito facilitar el reemplazo del régimen dictatorial en España por un sistema de normalidad institucional, declararon en el artículo seis de la misma, que era su intención que España debería adherirse inmediatamente al Pacto de Bruselas firmado por Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos y Luxemburgo. Fiel a las ideas que inspiraron la declaración, hicieron saber que abrigan las mismas intenciones al respecto de lo que es conocido como el Pacto Atlántico el cual, basado en el Pacto de Bruselas, uniré a estos países con otros europeos, con Canadá y con Estados Unidos de Norteamérica en la prosecución de los objetivos que son del interés más alto para un país como España, que debido a su posición geográfica y su deseo de paz, es capaz de realizar una contribución eficaz a su realización.»

y la supervisión permanente del almirante Carrero Blanco. Hay que destacar la falta de sintonía entre ambos equipos y la percepción de lo distante en los planteamientos de ambas estructuras. El sector militar estaba enfocado, por un lado, en la defensa del territorio, por otro, en las ayudas que podrían recibir en caso de agresión, no sólo al territorio nacional, sino a los territorios de Protectorado español y, finalmente, a cubrir las lagunas de equitación que tendían los Ejércitos en esos momentos. En cambio, los funcionarios de Exteriores tenían una idea muy clara del objetivo que querían alcanzar, no siendo otro que romper la situación de aislamiento internacional y posicionar a España de nuevo, en los organismos e instituciones internacionales, objetivo en que no se partía de cero, sino venciendo la gran resistencia de países tan importantes como Gran Bretaña y Francia.

Estos convenios fueron revisados a los diez años, comenzando la negociación algunos meses antes y en donde se quisieron introducir algunos cambios, puesto que se consideraban dos nuevas situaciones importantes: la primera, el poco balance entre lo que se ofrece y el riesgo asumido por la única existencia del convenio. Y la segunda, el cambio del riesgo convencional a la amenaza nuclear.

Dentro del primer punto los negociadores españoles consideraron que las cantidades económicas que se recibieron por el uso de las instalaciones, las equitaciones militares con que fue dotado el convenio militar, y el riesgo asociado por posicionarse dentro de la situación de guerra fría con respecto al Pacto de Varsovia, era muy desventajoso para España. Y en el segundo punto, la situación próxima a la capital, Madrid, de la principal base aérea, Torrejón, hizo que se solicitara a las autoridades norteamericanas el cambio de ubicación de las aeronaves allí desplegadas, así como la no utilización de la base aeronaval de Rota como base de los submarinos *Poseidón* con armamento nuclear.

Pero la principal carencia en estos convenios fue la falta de una cláusula de seguridad, que garantizara la intervención de Estados Unidos en caso de agresión.

Los convenios atravesaron por diversas situaciones con etapas de negociación, prórrogas y nueva negociación con acuerdos como el de 1970, que amplía las características con aspectos culturales, técnicos y económicos pero manteniéndose los acuerdos militares, junto con la carencia fundamental de la descrita cláusula de seguridad.

La negociación, una vez finalizada la vigencia del convenio de 1970, estuvo marcada por los cambios que se produjeron en España. La fase final

del régimen de Franco, con un cierto aperturismo tanto al exterior como al interior, y la larga enfermedad que finalizará con la desaparición del que durante 40 años guió la política española, fue el comienzo de la Transición democrática española, que bajo la dirección de Su Majestad el Rey, quiso llevar a España a la posición de participación que nunca tuvo que haber abandonado.

España recibió el respaldo de Estados Unidos con la elevación a rango de tratado a la relación bilateral. En el texto de este tratado, que necesitaba el refrendo de las Cámaras norteamericanas, seguía sin aparecer la preciada cláusula o garantía de seguridad pero se continuó avanzando en otros ámbitos importantes como es la desnuclearización de la base aeronaval de Rota, la creación de órganos de consulta bilaterales, iniciándose, a su vez, el camino hacia el ingreso en la OTAN por medio de la creación de una Comisión de Coordinación con la Alianza defensiva más importante del mundo libre. Este nuevo tratado se firmó el 24 de enero de 1976.

La nueva negociación, una vez finalizado el plazo de vigencia del tratado, fue la más larga de la historia de esta relación bilateral, 13 meses de complicadas conversaciones, cambios de estrategia, cambio de prioridades y de negociadores pudiendo finalmente concluirse.

La situación de España cambió de forma radical. Ya no es el país destruido que sale de una Guerra Civil con una población artificialmente enfrentada, que se posiciona como no beligerante en el conflicto mundial, pero que es aislada de las instituciones que surgen a la finalización del conflicto mundial.

La España de la Transición necesita otro tipo de relación con nuestros aliados, algo que es comprendido por el principal de ellos, pero que choca con la especial idiosincrasia de los partidos políticos y de la estructura de la Administración Civil del Estado. Están todos los frentes abiertos en las instituciones, y en donde se repite la actitud de algunos países europeos que dificultan la entrada de la joven democracia colaborando, de esta manera, con aquellos que quieren retroceder a antiguas formas de gobierno. La factura pagada, especialmente en la Comunidad Económica Europea (CEE), fue directamente proporcional a las celeridades por entrar en la organización económica.

Esa negociación sí tuvo repercusión negativa directa en algunos territorios españoles. El peaje a pagar fue excesivo. No así con Estados Unidos, donde el equipo negociador del Gobierno mantuvo permanentemente una actitud negativa con nuestro principal aliado quizás, y es una percepción

propia, por una actitud que viene a considerar de poca importancia a la relación trasatlántica junto con la fácil venta en los medios de comunicación de cualquiera de los resultados finales obtenidos. Tanto la denuncia y finalización del tratado como la firma con todos los condicionantes introducidos, formaban parte del discurso que, contra Estados Unidos, se manejaban en la izquierda política española.

En esta época observamos la reducción de la presencia militar norteamericana en territorio español así como la extraña situación de España en la OTAN como consecuencia de la aplicación por parte del Gobierno del referéndum realizado en nuestro país. Referéndum que, en una primera intención, se centró en la salida de España de la Organización de defensa y en una segunda, en el mantenimiento dentro de la misma, de forma, en mi opinión harto extraña. Nuestro país no se integraba en la estructura militar de la Alianza lo que nos privaba de estar en los niveles de decisión de la misma y de acceder a las inversiones que la Organización realizaba para mejora de las infraestructuras y equitaciones pero con todas las obligaciones inherentes a la pertenencia a la misma. Ya a finales de los años noventa cambia todo el escenario.

España forma parte fundamental de los organismos e instituciones internacionales y por vez primera en la historia contemporánea española entramos a formar parte desde su inicio, de una política imprescindible en Europa, el euro. También nos incorporamos, con la responsabilidad que implica, en la estructura militar de la OTAN, finalizando de esta manera la necesidad histórica del Tratado, quedando incluida exclusivamente la parte defensiva bilateral al no ser necesaria la regulación de la cooperación tecnológica, dejando que el libre mercado y las empresas el fluir de esta relación entre ambas naciones.

En el año 1995 se firma en Madrid la denominada «Nueva Agenda Trasatlántica» que quiere establecer unas nuevas reglas de juego entre Estados Unidos y Europa. No cabe documento con menor recorrido y alcance. Las relaciones entre las naciones europeas y Estados Unidos siguen fijándose en el ámbito de la seguridad y la defensa de forma bilateral y de forma bilateral en la OTAN.

La percepción desde ambas orillas

Desde la orilla oeste del Atlántico es notoria la falta de información y conocimiento sobre España. La confusión entre lo español y lo hispano y la

falta de presencia de nuestra nación en aquellos sucesos que han marcado la historia de Estados Unidos ha potenciado este desconocimiento.

El punto de inflexión de esta situación fue la visita que los Reyes de España realizaron a Washington poco después de su coronación, y durante la cual el Rey pronunció un discurso en el Congreso que situó España en el mapa de la opinión pública de ese país.

En el área económica y comercial la situación era muy diferente. El comercio y las relaciones financieras iban muy por delante de las actuaciones políticas y durante varios años la península Ibérica era destino final de las inversiones de las grandes empresas norteamericanas en donde se afincaron y desarrollaron sus proyectos no sólo para el comercio interno sino para exportar a otros países desde la plataforma ibérica.

La percepción del pueblo norteamericano para con los españoles empieza a cambiar. El conocimiento vía escritores y películas que profundizaban en los tópicos taurinos y folclóricos da paso a otras actividades culturales e intelectuales diferentes.

La otra derivada, la percepción desde España, es singular. Los partidos de izquierda o extrema izquierda tenían en la lucha contra el «imperialismo yanqui» su motivo de vivir. La referencia democrática que son Estados Unidos quedaba eclipsada por su intención permanente de «dominar» el mundo. Actitud comprensible en el servilismo que debían mantener hacia el bloque que era generador de su ideología y modelo de forma de vida: el soviético. Pero incluso los partidos de corte liberal o conservador no se posicionaban claramente a favor del aliado del otro lado del Atlántico.

Es de difícil comprensión esta actitud. Por un lado, copiamos una forma de vida, aceptamos el liderazgo y responsabilidad de Estados Unidos en los temas de defensa y siendo modelo de los valores democráticos que decimos defender e intentar exportar y por otro lado, les hacemos objetivo de todas nuestras frustraciones, sin apreciar los sacrificios que en su momento hicieron de forma generosa.

Cuando hablamos de percepciones siempre pensamos que los demás las interpretan igual que nosotros, y eso no es cierto. Por ejemplo, la agresión sufrida el 11 de septiembre (11-S) por Estados Unidos, el primer ataque en su territorio, es principalmente contra símbolos de la sociedad norteamericana, las torres gemelas, centro financiero mundial y el Pentágono —símbolo de la defensa— fueron los elegidos para este ataque. Desde ese momento el pueblo norteamericano considera que está en una situación de

guerra por la que pide la colaboración de sus aliados en esta lucha ya que, aunque en un primer momento, les afectó a ellos, era previsible que los demás sufriéramos este mismo tipo de ataque o de mayor alcance.

Refuerzo de la relación transatlántica tras el 11-S

El 11-S se considera uno de los hitos principales en la historia reciente. Hemos leído cientos de artículos, ensayos y libros sobre el alcance de la terrible agresión sufrida en Nueva York y Washington. Un hecho singular que cambia toda la doctrina y estructura de seguridad de la única potencia mundial.

Los parámetros que se utilizaban a la hora de calcular las respuestas a las amenazas se modifican y se plantean nuevas estrategias para dar respuesta a esta nueva situación. En este escenario de la lucha contra el terrorismo internacional aparece el campo de colaboración que permite el reforzamiento de la relación bilateral con Estados Unidos.

Nuestra Nación da rápida respuesta y total apoyo al pueblo norteamericano tras la agresión y pone a su disposición no sólo nuestra solidaridad sino la comprensión de lo que significa ser víctimas del azote del terrorismo. El apoyo va más allá de las palabras, España se compromete en un proyecto europeo que abarca varias dimensiones: por un lado, el establecimiento de una definición común de terrorismo, incluyendo el catálogo de organizaciones identificadas como tales. Por otra parte, en la colaboración en la lucha contra la financiación de estas organizaciones a través de las instituciones financieras del continente. Finalmente, la aprobación de la Euro Orden de detención.

Quizá el error sería mantener esta colaboración solamente en estos aspectos. Un hecho que critican los militares norteamericanos es lo difícil que es conseguir una decisión a la hora del uso de la fuerza para resolver una situación por parte de los aliados europeos «mientras nosotros tiramos un misil vosotros emitís un comunicado», lo que ha obligado a Estados Unidos ha tomar algunas decisiones sin contar con sus aliados europeos, exceptuando al Reino Unido, en algo que ellos perciben como una situación de guerra contra el terrorismo que los europeos no comprendemos.

Una primera acción fue en Afganistán donde la actuación contra el gobierno de los talibán, ha tenido resultados positivos al devolver la libertad y un futuro más esperanzador al pueblo afgano, asegurando que el resto de la

sociedad internacional no recibirá más ataques de grupos terroristas allí afincados. Esta acción fue comprendida por todas las naciones y la colaboración posterior así lo demuestra.

La siguiente acción es la que más controversias y debates ha generado en los últimos tiempos, sobre todo en nuestro país: el derrocamiento del dictador Sadam Hussein. Este hecho ha marcado la relación entre Estados Unidos y España.

El Gobierno español entiende que la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas legitima la acción que lleva a cabo la coalición entre Estados Unidos y Reino Unido en Irak. El presidente del Gobierno, José María Aznar, realizó en esos momentos una de las apuestas políticamente más arriesgadas pero de mayor alcance como fue el apoyo explícito a los Gobiernos de Estados Unidos y del Reino Unido en esta campaña contra la amenaza que suponía el régimen de Sadam Hussein a la paz y la seguridad internacional. Este apoyo se visualiza en la conocida «foto de las Azores». Nunca un dirigente político español había podido situar a nuestro país en lugar más destacado y de reconocimiento a nivel internacional y muy especialmente entre la población norteamericana.

Es el momento cumbre de las relaciones con nuestro aliado transatlántico, lo que da pie a la campaña posterior contra nuestro Gobierno y de la que se hace eco parte del espectro político nacional.

Nuestro Gobierno, con la responsabilidad que nuestro papel en la realidad internacional demanda, participa en el programa de reconstrucción de Irak y envía un contingente militar para colaborar en la protección de las actividades de ayuda humanitaria que se realizan en este país. Este contingente se despliega bajo la resolución 1483 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que solicita:

«Observando con satisfacción que el secretario general ha nombrado su asesor especial para el Irak;

Afirmando la necesidad de que se rindan cuentas por los crímenes y las atrocidades cometidos por el anterior régimen iraquí;

Subrayando la necesidad de que se respete el patrimonio arqueológico, histórico, cultural y religioso del Irak y se protejan en todo momento los lugares arqueológicos, históricos, culturales y religiosos, los museos, las bibliotecas y los monumentos;

Tomando conocimiento de la carta de 8 de mayo de 2003 dirigida a su presidente por los representantes permanentes de Estados

Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (S/2003/538) y reconociendo la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del Derecho Internacional aplicable, corresponden a esos Estados en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado (la «autoridad»);

Señalando además que otros Estados que no son potencias ocupantes están realizando tareas, o quizás lo hagan en el futuro, en el marco de la autoridad;

Observando complacido además que hay Estados miembros dispuestos a contribuir a la estabilidad y seguridad en el Irak mediante la aportación de personal, equipo y otros recursos en el marco de la autoridad;

Observando con preocupación que sigue sin conocerse, desde el 2 de agosto de 1990 el paradero de numerosos kuwaitíes y nacionales de terceros Estados;

Determinando que la situación en el Irak, aunque haya mejorado, sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas:

1. Hace un llamamiento a los Estados miembros y las organizaciones interesadas para que ayuden al pueblo del Irak en la labor de reformar sus instituciones y reconstruir su país y contribuyan a que existan en el Irak condiciones de estabilidad seguridad de conformidad con la presente resolución;
2. Insta a todos los Estados miembros que estén en condiciones de hacerlo a que respondan inmediatamente a los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales en favor del Irak y para ayudar a satisfacer las necesidades humanitarias y de otra índole del pueblo iraquí proporcionándole alimentos, suministros médicos y los recursos necesarios para la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura económica del país;
3. Insta a los Estados miembros a que no den refugio a los miembros del anterior régimen iraquí presuntamente responsables de crímenes y atrocidades y a que respalden las medidas encaminadas a hacerlos comparecer ante la justicia;
4. Insta a la autoridad a que, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y otras normas pertinentes del Derecho Interna-

cional, promueva el bienestar del pueblo iraquí mediante la administración efectiva del territorio, en particular tratando de restablecer condiciones de seguridad y estabilidad y de crear condiciones en que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro político.»

El falso debate generado a nivel nacional está marcado por sólo alguna de las variables que se tienen que tener en cuenta a la hora de evaluar la acción contra Sadam Hussein. La comunidad internacional, representada por Naciones Unidas, durante más de 12 años desarrolla una serie de encuentros y desencuentros con la autoridad iraquí referida a la fabricación y almacenamiento de armas de destrucción masiva. Se sabía de la adquisición, fabricación, almacenamiento y uso de este tipo de armas por parte del Gobierno dictatorial iraquí, y la falta de colaboración efectiva para la comprobación de la total destrucción de los equipos y vectores de producción y lanzamiento de este tipo de sustancias. El gobierno de Sadam Hussein seguía con el pulso a las autoridades de control de Naciones Unidas y comportándose como si aún mantuviera este tipo de armamento que, de acuerdo a las múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad, eran un riesgo para la seguridad internacional. Un riesgo que los gobiernos no podían asumir en una zona estratégica como es la zona de Oriente.

La política nacional española sobre la relación trasatlántica es modificada inmediatamente después de la toma de posesión del nuevo gobierno de la Nación, reflejándose en la retirada inmediata y unilateral de nuestras tropas desplegadas en Irak. Esta decisión cambia sustancialmente la percepción que, sobre España, se tiene en el exterior y principalmente con Estados Unidos. Fuimos la única nación que abandona al pueblo iraquí, y no sólo a ellos. En el contingente español participaban tropas de Iberoamérica y se asumía la responsabilidad del mando de la zona de operaciones donde se estaba desplegado, realizando el relevo del cuartel general polaco.

Estrategia común de seguridad y defensa

El procedimiento de planeamiento en Estados Unidos se inicia con la proclamación de una política nacional de seguridad, que contempla los puntos clave de la política nacional sobre seguridad y defensa tanto a nivel nacional como internacional. Este documento es la referencia para los documentos de doctrina estratégica de las diferentes agencias organismos gubernamentales civiles y militares.

El gran cambio en la estrategia de seguridad y defensa en Estados Unidos se produce tras los atentados del 11-S. El día 30 de ese mes tenía que presentarse el principal Documento de la Secretaría de Defensa, la Revisión Cuadrienal de la Defensa. En este Documento se reflejaba la doctrina que marca durante los años siguientes el planeamiento de las necesidades militares de Estados Unidos, hasta esa fecha se consideraba que los Ejércitos de Estados Unidos tenían que tener la capacidad suficiente para desarrollar dos grandes operaciones militares simultáneamente y en teatros próximos, una de contención y otra de resolución. Este concepto se modifica pocos días después de la agresión, y se cambia hacia la respuesta inmediata allá donde se produzca una agresión o se tenga conocimiento de la preparación de la misma. La gran amenaza a la democracia aparece como objetivo definitivo de la estrategia, el terrorismo internacional.

Esta lucha sin fronteras, sin enemigo claro y con tácticas dispares es el común denominador de las estrategias nacionales de los países aliados, que tienen que desarrollar no sólo capacidades para esta lucha sino el marco jurídico y normativo que legalice y legitime estas respuestas.

Éste era el principal marco de colaboración entre ambas orillas. España no puede contemplar una estrategia de acción global porque, en primer lugar, sus intereses no son globales y en segundo lugar, las capacidades nacionales limitan el alcance de una respuesta efectiva a una posible agresión fuera de nuestras fronteras, junto con las restricciones de una nueva visión de España en el mundo.

El Ministerio de Defensa publica la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), Documento consensuado con las principales fuerzas políticas y donde, tras diversos seminarios nacionales e internacionales, reuniones con diferentes grupos sociales e incluso una amplia encuesta entre los miembros de la comunidad estratégica nacional, se definen los intereses, riesgos y amenazas que afectan a nuestra nación. Estas definiciones están muy en línea con las declaradas en el Documento Solana de Seguridad Europea. Pero este extenso y completo Documento sólo está referido a la defensa y adolece de la falta del componente exterior y de las definiciones generadas a más alto nivel del Gobierno.

Dejando a un lado la similitud doctrinal entre ambas Naciones ante los riesgos que deben encarar como actores de primera fila en el ámbito internacional, e incluso el pseudopacifismo del que hace gala una parte de la sociedad española, la colaboración entre ambos países no debe quedar

como un simple alquiler de instalaciones donde el foro en el que colaborar en la responsabilidad de mantener y defender los valores democráticos sea la OTAN. Y en palabras del embajador Fernando Olivé:

«Por último, Estados Unidos han vuelto a África, de donde se retiraron —políticamente hablando— cuando cayó el muro de Berlín y ante esta situación no hay que olvidar que nuestro país —todo nuestro país— está enclavado entre el Mediterráneo y el Atlántico y entre Europa y África. Las bases de Rota y de Morón no son ya más que un tímido reflejo de lo que debería ser la gran base política española para una alianza en la que los norteamericanos necesitarán de nosotros y nosotros también de ellos.

En efecto, Washington no precisa ya sólo de nuestro suelo sino también de nuestra colaboración política, si es que somos capaces de dársela, cosa que debemos intentar pues en la zona del estrecho de Gibraltar no podemos ser meros espectadores. El Estrecho no es solamente un lugar de paso; es el núcleo de irradiación de una política que debe proyectarse hacia el Este y hacia el Sur; que se puede desarrollar sin nosotros pero mucho mejor con nosotros.

¿Cuál será la postura española ante el reto que entraña perfeccionar una alianza hispano-norteamericana complementaria de nuestras alianzas dentro de la OTAN y de la Unión Europea? A nuestro país le cabe aplicar a esta cuestión cualquiera de estas tres soluciones:

1. Apoyarse en los citados acuerdos para ser, en el sur de Europa, lo que el Reino Unido ha sido y sigue siendo en el Norte. Es decir, un aliado de Estados Unidos con los que compartimos los mismos intereses en el Mediterráneo, en el Magreb y en ambas orillas del Atlántico Sur (Canarias, golfo de Guinea e Iberoamérica). Es más, desde el 11-S, compartimos también el mismo combate contra todo tipo de terrorismo.
2. Dejar languidecer o morir esos acuerdos y encomendar nuestro futuro a nuestras alianzas dentro de la OTAN y de la Unión Europea, lo que equivaldría a dar marcha atrás en la Historia y volver a exponernos a ser dirigidos por el Reino Unido y Francia, dirección a la que habría que añadir ahora las de Alemania por un lado y la de los propios Estados Unidos por otro que nos considerarían, en este caso, como un país europeo más.
3. Por último, continuar como hasta ahora, manteniendo los acuerdos en un rango equiparable al de un contrato de arrendamiento. Ésta es, sin duda, la peor de las soluciones pues en cada crisis

internacional que se produzca «nuestros inquilinos» —los norteamericanos— tendrán que hacer uso del suelo de España sin que nosotros debamos o podamos impedirlo y, ese uso no nos reportará beneficio alguno.

En la primera guerra del Golfo de 1991 se quiso calmar a la opinión pública doméstica y proyectar al exterior una imagen de neutralidad cuando se sabía que nuestras bases eran un apoyo logístico esencial para la guerra en cuestión. Estas actitudes timoratas que no engañan a nadie y que están dictadas por el miedo a tomar nuestro destino en nuestras propias manos, son las que más empequeñecen la imagen de un país ante los demás.»

España y Estados Unidos comparten unos intereses y unos riesgos, lo que nos impide vivir unos a espaldas de los otros. Tenemos que asumir el papel que nos corresponde por el peso de nuestro país en el escenario mundial, pero podemos hacer mejor papel si nos apoyamos y apoyamos a la única potencia mundial resultante del final de la guerra fría.

Conclusiones

Las relaciones entre ambos países, Estados Unidos y España, deben consolidarse más allá de una simple relación contemplada en un tratado. España debe abandonar los carpetovetónicos prejuicios tomando decisiones que pueden ser no bien entendidas por una parte de la población, pero que a la larga benefician a los intereses nacionales. El nivel de ambición de nuestra acción exterior debe ser muy superior al intento de consolidar el seguidismo a algunos países de dudosa aportación a nuestros intereses, y si en cambio, posicionarse de forma clara y explícita desde su inicio en los movimientos de futuro en el escenario internacional, y muy especialmente con nuestros aliados transatlánticos.

Sólo desde una posición de reconocimiento y de confianza de nuestros aliados, como la conseguida antes de decisiones poco afortunadas y escasamente meditadas, podremos negociar con aquellos países con los que estamos construyendo el futuro de Europa.

El reconocido prestigio y profesionalidad de nuestras Fuerzas Armadas las convierten en la mejor baza internacional de nuestro Gobierno, que pueden recuperar la confianza y el respeto perdidos, con la participación de las mismas en las misiones que el puesto de España en el mundo reclama.

Reconstruir el vínculo transatlántico se ha convertido en uno de los principales objetivos de nuestro actual Gobierno y sólo podrá ser conseguido con el respeto hacia los símbolos y valores que representan al pueblo de Estados Unidos de Norteamérica.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO: UNA VISIÓN DESDE LA OTAN

EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO: UNA VISIÓN DESDE LA OTAN

Por JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

Introducción

En la actualidad nos encontramos con numerosos comentarios en los medios de comunicación social que oponen de forma decidida la visión europea de las relaciones internacionales a las tesis norteamericanas y con especial virulencia desde la primavera de 2003 con ocasión de la invasión de Irak. Sólo se aprecia en dichos comentarios los aspectos más negativos de las diferencias olvidando en muchos casos los puntos de coincidencia y sobre todo la importancia del vínculo transatlántico que es la base sobre la que se sustenta el estado de paz y seguridad logrados por el mundo occidental.

Debemos de dejar de enfrentar a unos y otros y hacer una reflexión menos maniquea, pues ambas concepciones del nuevo orden mundial tienen muchos puntos en común y en su complementariedad radicará el éxito ante los actuales desafíos del fundamentalismo y del terrorismo internacional que constituyen junto con la proliferación de las armas de destrucción masiva los principales problemas a los que nos tenemos que enfrentar. Está en juego la estabilidad del mundo y el fortalecimiento del vínculo transatlántico es hoy aún más necesario.

Es una tarea difícil reflexionar sobre el vínculo transatlántico examinando las relaciones que se están estableciendo entre dos Organizaciones tan dispares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea; la Alianza Atlántica es una organización político-militar

con más de 50 años de existencia, que hace 14 inició un proceso de transformación y desde hace unos meses esta transformación está alcanzado una gran profundidad para poder adaptar su dispositivo inicial, preposicionado y anclado al territorio europeo, ante las nuevas amenazas emergentes de nuestro tiempo; la Unión Europea por su parte constituye una organización única en su género, en la que los Estados miembros han puesto en marcha instituciones comunes en las que ellos delegan una parte de su soberanía, principalmente en los campos económico, financiero, del medio ambiente e incluso jurídico; no ha dispuesto la Unión Europea de una estructura como la de la OTAN y así el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE) no se ha organizado hasta junio de 2001, después de que los Quince se decidieran a dotarse de estructuras político-militares en diciembre de 2000 en la Cumbre de Niza, han tardado un poco los primeros oficiales en comenzar a trabajar con sus compañeros civiles de Bruselas en el Secretariado General del Consejo de la Unión Europea.

A lo largo del año 2003 este EMUE ha realizado la planificación estratégica de las dos primeras operaciones militares de mantenimiento de la paz en la historia de la Unión Europea: una la operación *Concordia* en la antigua república yugoslava de Macedonia, la otra la operación *Artemisa* en la república democrática del Congo finalizadas ambas con éxito. Las enseñanzas de estas operaciones, la ampliación —que elevará la población de la Unión Europea a 450 millones de habitantes con una producción entorno a un 25% del producto nacional bruto mundial—, la adopción de la estrategia europea de seguridad así como los trabajos sobre la futura Constitución europea han constituido las bases del desarrollo de los nuevos proyectos de la defensa europea.

En estas condiciones de cambios y evoluciones a uno y otro lado del Atlántico es donde se han producido algunas tensiones trasatlánticas sobre la base de posibles desacuerdos en Oriente Próximo, que han llevado a ciertas crisis de madurez entre la Unión Europea y la OTAN, así como a mutuos recelos y suspicacias, acusaciones de competencia e incluso de amenaza de uno en el porvenir del otro.

Sin embargo, las relaciones a lo largo del pasado año entre los Estados Mayores han sido estrechas y propicias a la consecución de los acuerdos llamados «Berlín Plus» que refuerzan la capacidad operativa de la Unión Europea y fijan el marco en el que se inscribe el partenariado estratégico entre las dos grandes Organizaciones, en el campo de la gestión militar de crisis.

En la práctica los oficiales que van a materializar estos acuerdos son prácticamente los mismos, muchos de ellos, los recientemente destinados al EMUE, han adquirido a lo largo de su carrera una gran experiencia en la OTAN y se han beneficiado de la formación que la Alianza les ha proporcionado; ambos Estados Mayores se nutren pues del mismo vivero de oficiales que comparten los mismos métodos de trabajo, los mismos comportamientos sociales y las mismas redes de contactos. El movimiento inverso comienza ya a producirse también cerrando el ciclo de esta ósmosis entre ambas Organizaciones.

Estas circunstancias han facilitado en gran manera los trabajos para la planificación y la conducción de la operación *Concordia* de la Unión Europea en Macedonia, que ha tenido que recurrir a los recursos y capacidades militares de la OTAN, finalizándose a mitad del año 2003 después de conseguir un éxito constante sobre el territorio.

Pero los contactos entre ambas Organizaciones no terminan con los de los miembros de los Estados Mayores respectivos, también los que se producen entre las Secretarías Generales de la OTAN y del Consejo de la Unión Europea, entre los embajadores de los Estados miembros ante el Comité Político y de Seguridad (COPS) de la Unión Europea y del Consejo del Atlántico Norte, entre los altos representantes militares y entre los Comités Militares de ambas Organizaciones son otros tantos contactos que permiten un gran intercambio de información sobre todo en el campo operacional y en el de las capacidades.

Precisamente en este último campo de las capacidades hay un grupo mixto Unión Europea-OTAN que se reúne regularmente desde hace más de un año y mantiene una constante información sobre los progresos respectivos para mejorar y adaptar las capacidades militares a las nuevas necesidades. Hay que constatar que los Estados que pertenecen a ambas Organizaciones no afectan fuerzas de forma exclusiva ni a una ni a otra, y como la reserva de fuerzas a disposición es la misma cualquier mejora en las capacidades de las mismas redundará en beneficio de estas dos Organizaciones.

En definitiva se puede afirmar que los contactos entre ambas Organizaciones se inscriben en una atmósfera apacible. Las divisiones que se han producido como consecuencia de la guerra de Irak han dejado rastros que cada una se esfuerza en atenuar. Para la nueva operación de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina del presente año 2004 ha sido necesario recurrir a las capacidades de la OTAN para el componente

militar y ello ha llevado a buscar un mayor equilibrio para superar las tensiones pasadas anteriormente.

Sin embargo, este equilibrio relativo está todavía lejos de alcanzarse debido a que las cuestiones de fondo no han sido arregladas entre aquellos que buscan promover una gran autonomía de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y los que sólo quieren que la OTAN desempeñe todas las tareas de la acción militar europea; estas posturas encontradas se traducen en la práctica en fricciones sobre un cierto número de asuntos esenciales.

En primer lugar si bien los acuerdos de «Berlín Plus» se han concretado para la operación *Concordia* con recursos y medios de la OTAN, las interpretaciones difieren sobre el alcance y su campo de aplicación. ¿La Unión Europea debe consultar sistemáticamente a la OTAN previamente a toda operación militar incluso si no se prevé la necesidad de recurrir a los medios de la Alianza? En virtud de ello determinadas voces han demandado que la OTAN no ha sido consultada cuando los Quince tomaron la decisión de lanzar la operación *Artemis* en el Congo a petición de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sin los medios de la OTAN.

Los acuerdos comprenden el acceso asegurado a la planificación de la OTAN, la utilización de las opciones de mando y control europeo de la OTAN —que incluyen el papel para un general europeo de la figura de adjunto al Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y la utilización de medios y capacidades de la Alianza previamente identificados.

Hay una cierta ambigüedad en la figura del adjunto europeo de SACEUR que la Alianza considera como el coordinador estratégico bien situado para facilitar la resolución de casos conflictivos. La interpretación extensiva de esta función inquieta a los promotores de una autonomía mayor de la defensa europea. ¿Se trata de una coordinación estratégica incluida en el seno de la Alianza o de un deseo de rebasar un marco puramente de la OTAN para abrazar responsabilidades mayores en el continente?

En segundo lugar el éxito de la operación *Concordia*, no está exento de ciertos resentimientos. El análisis de las lecciones aprendidas de la operación saca a la luz puntos peligrosos especialmente sobre la estructura de mando y control utilizada por la OTAN, el reparto de la información y las modalidades de puesta en servicio del cuartel general de la operación en el Cuartel General Supremo de las potencias aliadas en Europa, tantas dificultades que convendría resolver lo antes posible y desde luego con anticipación a futuras operaciones de mayor envergadura con medios de la OTAN.

La creación de las Fuerzas de Reacción Rápida (FRR) de la OTAN, la llamada Nueva Fuerza de Respuesta (NFR), es uno de los grandes desafíos para ambas Organizaciones en el que nos encontramos envueltos. La NFR, fue creada a raíz de la Cumbre de Praga y a consecuencia de una proposición anglo-franco-alemana del año 2003 ha llevado a constituir en la Unión Europea dos grupos tácticos de 1.500 hombres preparados para intervenir en una operación europea sin recurrir a la OTAN. Esta iniciativa interesa de forma especial a Naciones Unidas en cuya visión multilateralista y su inquietud por el continente africano recogen de manera especial las preocupaciones europeas.

A pesar de todo, si bien las misiones de la NRF y las de las FRR de la Unión Europea son potencialmente distintas, ambas deberían responder a una misma reserva de fuerzas nacionales desplegables con rapidez. El problema estriba en cómo amortiguar pues el impacto recíproco. Algunas de las crisis que se pueden producir en un futuro en muchas de las regiones del mundo no requerirán necesariamente unas fuerzas militares de gran entidad, pero esta preocupación tiene el riesgo de demorar su implementación hasta tanto la adaptación de diferentes herramientas militares sobre las capacidades de movilidad y de interoperatividad se hayan desarrollado lo suficiente para limitar esas fricciones potenciales.

La elección de la Organización que debe intervenir tendrá en cuenta sobre todo las consideraciones políticas y en particular la implicación eventual de Estados Unidos. No obstante la naturaleza de la operación y la conducción de otras operaciones simultáneas pesarán caso por caso sobre las posibilidades de intervención de una u otra Organización.

Es preciso distinguir, en estas condiciones de la evolución de una y otra parte, los elementos que contribuyen al fondo de la cuestión y pesarán en el futuro sobre la relación Unión Europea-OTAN, para incidir en la reconsideración del vínculo transatlántico.

Desde el punto de vista europeo la Unión Europea parece en estos momentos disponer de un cierto grado de iniciativa potencialmente. En particular, la ambición reciente de constituir una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), relanzada por la perspectiva de la ampliación podría contribuir a clarificar el debate. Es en este marco en el que hay que situar el desarrollo de la PESD.

Además de ello, la estrategia europea de seguridad ha sido adoptada por los Quince en diciembre de 2003, sobre la base del Documento que el señor Solana, Secretario General/Alto Representante (SG/AR) de la

Unión Europea para la PESC, presentó en el Consejo Europeo de Salónica. Era impensable hasta ahora elucubrar en algo así, esta iniciativa dota a la acción exterior de la Unión de una visión estratégica común basada en la prevención, las capacidades civiles y militares así como en la ayuda al desarrollo. Esta visión tiene en cuenta de manera especial que ninguna de las nuevas amenazas identificadas es puramente militar: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inseguridad regional que causa a menudo un impacto directo o indirecto sobre los intereses europeos y el crimen organizado para la que Europa constituye un objetivo de primer orden.

A cada una de las amenazas cuya neutralización es cada vez más complicada, la Unión Europea pretende oponer un conjunto de instrumentos de los que dispone ya sean civiles o militares. De ello resulta en particular el refuerzo de las tareas militares que la defensa europea puede realizar en la prevención de conflictos y en el restablecimiento de la paz.

La correcta combinación de los instrumentos militares y civiles de la Unión Europea es uno de los retos mayores, en primer lugar para el futuro de Bosnia-Herzegovina ahora que la Unión Europea se está viendo implicada en una misión global en este país como continuación de la misión militar de las Fuerzas de Estabilización (SFOR) de la OTAN. La Unión Europea estaba llevando a cabo ya desde hacía dos años una misión de policía, que es continuación de la llevada a cabo por Naciones Unidas y que estaba dirigida a sostener el desarrollo y la implementación de la policía local hasta el final del año 2005. Una estrategia combinada se ha puesto en marcha para favorecer de una forma más generalizada una verdadera perspectiva europea para los países de los Balcanes Occidentales.

Llevar a buen puerto esta pretensión requiere en la práctica poner bien de relieve en primer lugar la cooperación cívico-militar primeramente en el seno de la Unión donde son necesarias importantes mejoras sustanciales. Ahora que los documentos producidos en el campo de la seguridad y la defensa son ya a menudo comunes a los diferentes organismos de la Unión Europea, los expertos que los preparan están sin duda advertidos de hasta dónde es posible la cooperación en el marco institucional actual. Como hacer compatible una estructura comunitaria como la Comisión Europea cuyo propio proceso de decisión para poner en funcionamiento los poderosos instrumentos civiles con las estructuras político-militares del Consejo de la Unión Europea controlado en el ámbito intergubernamental de la unanimidad es el gran problema que se plantea.

En muchos de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros podemos encontrar un organismo donde trabajan conjuntamente oficiales de los tres Ejércitos, diplomáticos y analistas civiles de origen universitario normalmente. Este organismo permite confrontar diferentes puntos de vista y experiencias para abordar los problemas político-militares del mundo actual. Algo parecido no existe todavía en la Unión Europea a pesar de que la cooperación cívico-militar es uno de los principales objetivos a alcanzar. Las estructuras político-militares diseñadas en Niza en el 2000 están inspiradas en las de la OTAN lo que ha facilitado sin duda las negociaciones sobre su definición, pero no responden óptimamente a la ambición de esa combinación de instrumentos civiles y militares para responder a las amenazas identificadas en la actualidad.

Es necesario una apertura institucional en este sentido para afrontar los objetivos que se propone la futura Constitución europea, con la institución de un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión para la acción exterior con personal de la Secretaría General del Consejo Europeo en el que se incluyan sin duda civiles y militares, personal de la comisión y personal de los servicios diplomáticos nacionales. El ministro tendría autoridad sobre las delegaciones de la Unión en los países terceros. La capacidad de comprensión del mundo, de análisis, de planificación y de coordinación de las acciones europeas se verá necesariamente muy reforzada.

Hay otras disposiciones de la Constitución que contribuirán probablemente al despegue de la PESD. Hasta la fecha la Unión Europea no puede jurídicamente hacer una operación sobre el territorio de uno de los Estados miembros, pero una cláusula de solidaridad autorizará una operación de asistencia a un Estado miembro que pueda ser objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural movilizándolo todos los instrumentos posibles de la Unión Europea incluso los medios militares. Se abre así una cantera considerable de cooperación internacional cívico-militar. Los acontecimientos dramáticos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han acelerado la definición y asunción de las amenazas sobre la población y ha puesto en evidencia la amplitud de las disposiciones que se están tomando a nivel internacional.

Una cooperación más estrecha se podrá instaurar incluso en materia de defensa mutua en el caso de que uno de los Estados que participen en esta cooperación reforzada sea objeto de una agresión armada sobre su territorio. El debate en torno a esta disposición busca contentar a los que se inquietan ante la fragilización de la defensa colectiva de la OTAN, pero para la Unión la cosa tiene un significado diferente en la lógica de su pro-

pio desarrollo, pues no es congruente perseguir una construcción europea y formar una comunidad de destino sin una tal cláusula de solidaridad capaz de llegar hasta la defensa de los intereses superiores.

El desarrollo de la Unión Europea responde esencialmente a una lógica propia, a un ritmo propio. Un espacio de prosperidad de seguridad y de organización de la diversidad se está construyendo progresivamente no como oposición a otra entidad sino como respuesta a una necesidad interna. En particular la integración que se ha realizado hasta la fecha en multitud de campos requiere en este momento un desarrollo de la PESC que se había quedado atrasada so pena de llegar a una incoherencia y al consiguiente desequilibrio. La ampliación a los diez nuevos miembros de la Unión que ha tenido lugar este año hace necesaria la creación de un conjunto con un peso específico mayor en el mundo.

La ampliación hacia el Este

Cuando al comienzo del pasado verano de 2004 se reunieron los jefes de Estado y gobierno de los países miembros de la OTAN en Estambul se tomaron decisiones trascendentes para el futuro de la Alianza. Para muchos la más importante decisión de esa Cumbre era admitir como nuevos miembros a los siete países que fueron invitados en Praga a unirse a la Alianza. Sin quitar importancia a la ampliación y a otros temas que estarán en la agenda de la Cumbre, en mi opinión el protagonismo intelectual de las discusiones se centró en cómo vigorizar, actualizar y si es preciso reformar las distintas iniciativas de asociación que ha creado la OTAN en los últimos diez años.

La admisión de nuevos miembros está asumida por todos así como el hecho de que esta ampliación no será la última. Los problemas prácticos ocasionados por la presencia de un mayor número de miembros, especialmente en la toma de decisiones pero también en otros muchos campos políticos y militares, necesitan ser superados con la aplicación de nuevas ideas producto de un profundo análisis. En efecto, es necesario hallar fórmulas para minimizar las dificultades innegables y maximizar los indudables beneficios de una OTAN que cubre bajo su manto de seguridad nuevas regiones del centro y este de Europa.

Para algunos expertos la solución puede estar en dar un mayor protagonismo al secretario general en la toma de decisiones y en resaltar el papel del SACEUR en el planeamiento de operaciones. Cualquier solución tiene

que tener en cuenta el equilibrio, hasta ahora beneficioso, entre los órganos ejecutivos y políticos de la Alianza. Otro aspecto de indudable importancia es la necesidad de preservar el papel relevante del Comité Militar en la preparación de la toma de decisiones de carácter militar.

En la Cumbre se trataron también muchos otros temas como los relativos a las nuevas estructuras de fuerzas y de mando, a la NFR de la OTAN y a los compromisos sobre capacidades adquiridos en Praga. El análisis de la participación de la Alianza en diversas operaciones de mantenimiento de la paz y su compromiso en la lucha contra el terrorismo ocuparon también a los líderes de los países aliados. Igualmente han sido objeto de atención otros aspectos de las actividades de la Alianza en áreas adyacentes a las de seguridad y defensa propiamente dichas.

Los asuntos mencionados son todos ellos significativos para el futuro y en Estambul se han dado las directrices políticas pertinentes. Sin embargo, las decisiones sobre cómo vitalizar las diversas asociaciones que mantiene la Alianza y sobre las relaciones con otras organizaciones multinacionales y terceros países, tienen importancia trascendental para el futuro de la Alianza.

En la actual situación mundial, la OTAN necesita a sus socios y los países socios necesitan a la OTAN. Los ministros de Asuntos Exteriores aliados en su reunión del 4 de diciembre de 2003 se ocuparon del futuro de las asociaciones que mantiene la Alianza.

Tiempo de cambio para la Asociación para la Paz (APP)

La situación política de Europa cambió radicalmente tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989. La OTAN en su Cumbre de Londres de julio de 1990 decidió apoyar el proceso de transformación democrática de los países que habían estado durante décadas al otro lado del antiguo «telón de acero». Para concretar esa disposición abierta y generosa, los aliados propusieron una nueva relación de cooperación con todos los países del centro y este de Europa. Se inició entonces el camino que culminó con la creación en diciembre de 1991 del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN). Este Consejo fue un foro que reunió a los aliados y a sus nuevos socios para discutir asuntos de interés común. En el año 1994, el proceso de cooperación iniciado avanzó de forma espectacular con la creación de la APP, un programa de colaboración entre la OTAN y cada uno de los socios que se adhieren a la

APP. Por su parte, el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (CAEA) se creó en 1997 reemplazando al CCAN en sus tareas pero siguiendo con sus iniciativas. En el Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre de Washington en abril de 1999, el «diálogo y la cooperación» se incluyen como parte de las tareas fundamentales de la Alianza en el campo de la seguridad. Por otra parte, en esa misma Cumbre se acordó reforzar la APP y potenciar su papel operativo. Los acontecimientos del 11-S sirvieron para poner de relieve la permanente y creciente importancia de esa cooperación. La Declaración de los 46 miembros del CAEA sobre el ataque contra Estados Unidos demostró la determinación de todos para defender los valores que sostiene la APP.

Praga marcó otro importante hito en la vida de la APP. En efecto, en la Declaración del 21 de noviembre de 2002 los aliados se reafirmaron en el papel central que la APP y el CAEA seguirán teniendo en la política aliada. Además se señalaron nuevas metas como la implementación del Plan de Acción de la APP contra el Terrorismo y la Revisión Comprehensiva de la APP que ha servido en el campo militar para profundizar en los aspectos operativos. Durante los pasados meses la División de Cooperación y Seguridad Regional del Estado Mayor Internacional (EMI o IMS según las siglas inglesas) ha trabajado para avanzar lo más posible en el refuerzo de dichos aspectos operativos de la APP. Son especialmente destacables los logros alcanzados en el desarrollo y la implantación del concepto de capacidad operativa y en la próxima apertura a los socios de diversos ejercicios reservados hasta ahora a los miembros de la Alianza.

Hasta la fecha la APP ha sido el Programa Internacional de Cooperación en Seguridad que ha alcanzado mayor éxito. El reto que hay que afrontar ahora es lograr que ese éxito continúe. La ampliación de la Alianza obligará también a reconsiderar la dirección hacia la que se encaminará el esfuerzo principal de la APP en el futuro. En el comunicado final publicado tras la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores aliados el día 4 de diciembre de 2003, se indicó que en la Cumbre de Estambul se debería avanzar en el progreso iniciado en Praga para reorientar la APP de modo que refleje su dimensión posampliación y la atención de la OTAN a las nuevas amenazas. Por ello los ministros han ordenado al Consejo en sesión permanente que desarrolle propuestas de remodelar la APP para que sea capaz de:

- a) Afrontar los temas candentes.
- b) Responder a las capacidades y necesidades individuales de todos los socios.

- c) Patrocinar una reforma de la defensa que facilite la transformación de las estructuras militares y la interoperabilidad.
- d) Aumentar la cooperación regional y el apoyo mutuo entre los socios.

El Diálogo Mediterráneo

Conviene recordar que el Diálogo Mediterráneo nació en 1994 como una iniciativa de la OTAN con el objetivo político de:

«Contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, alcanzando un mejor entendimiento mutuo y corrigiendo las percepciones erróneas sobre la OTAN entre los países que participen en él.»

Esta iniciativa se enmarca en la adaptación integral externa de la Alianza al nuevo entorno de seguridad tras el fin de la guerra fría y es una de las nuevas tareas fundamentales de la OTAN: «asociación, cooperación y diálogo». Junto a los países aliados, actualmente participan en el Diálogo Mediterráneo (Argelia, Egipto, Jordania, Israel, Marruecos, Mauritania y Túnez). El Diálogo Mediterráneo responde a la idea de que la seguridad en Europa está íntimamente ligada con la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo según se refleja en el vigente Concepto Estratégico de la Alianza. En un comienzo la iniciativa tuvo un carácter exclusivamente político pero en la reunión de Sintra del año 1997 se decidió abrir el Diálogo Mediterráneo a las actividades de carácter militar. Desde entonces la participación de los socios del Diálogo Mediterráneo en este tipo de actividades ha crecido constantemente.

El Diálogo Mediterráneo se rige por cinco principios que han determinado su desarrollo. Según esos principios el Diálogo Mediterráneo es: progresivo en términos de participación y contenidos; bilateral en su estructura fundamental (este principio está siendo reconsiderado al menos en la práctica); no discriminante, pues la OTAN ofrece las mismas actividades a todos los países; complementario de otros esfuerzos internacionales en el área como el Proceso de Barcelona; autofinanciado, aunque los aliados han acordado considerar —caso por caso— las peticiones de ayuda financiera para facilitar la participación en ciertas actividades. Un programa anual de trabajo señala las medidas prácticas encaminadas a crear confianza a través de la cooperación en temas relacionados con la seguridad. El programa anual incluye actividades en los campos de la información, planeamiento civil de emergencia, asuntos científicos y del medio ambiente y también en el campo de la cooperación militar.

La cooperación militar está centrada en actividades de entrenamiento y formación. Los socios del Diálogo Mediterráneo son invitados a observar maniobras militares, a atender a seminarios y foros diversos y a visitar cuarteles generales aliados. También se incluyen en el programa militar las visitas de buques de las (Fuerzas Navales Permanentes) SNF (*Standing Naval Forces*) de la OTAN a puertos de los países del Diálogo Mediterráneo, como ocurrió el año pasado en que se visitaron puertos de Argelia y Marruecos. La División de Estrategia y Cooperación Regional es responsable en el Cuartel General de la OTAN de organizar el programa militar así como las reuniones de consulta y las visitas de intercambio. Las consultas sobre el programa de cooperación militar se celebraron con la participación de representantes de los socios del Diálogo Mediterráneo y de oficiales aliados, incluyendo los agregados de defensa de las embajadas de contacto de la Alianza en esos países. Este año por primera vez asistieron representantes de los países invitados en Praga a unirse a la Alianza. El objeto de estas consultas semestrales es intercambiar opiniones sobre el programa de cooperación militar y permitir un mejor conocimiento de los métodos de trabajo aliados por los socios del Diálogo Mediterráneo.

La vertiente política del Diálogo tomó un nuevo rumbo tras los brutales atentados del 11-S. En efecto, el día 3 de octubre de 2001, se celebró una reunión informal del Consejo del Atlántico Norte (CAN) para cambiar impresiones sobre el futuro del Diálogo Mediterráneo. Entre los temas que se trataron estuvo la posible reunión del CAN con los siete países participantes. Tras las discusiones de ese día y posteriores intercambios de impresiones de los representantes permanentes, la primera reunión en ese nuevo formato se celebró el día 23 de octubre de 2001.

Esa reunión del CAN con los siete socios del Diálogo Mediterráneo constituyó un éxito. En efecto, pese a los temores de algunos, los siete países estuvieron presentes y el nivel de las intervenciones fue muy alto con una condena total del terrorismo. Los siete países invitados estuvieron representados por sus embajadores en Bélgica, excepto uno por encontrarse ausente. Desde entonces y de acuerdo con los deseos expresados por los embajadores, tanto aliados como de los países del Diálogo Mediterráneo, se han celebrado diversas reuniones en un formato que desde ese primer encuentro se conoce como CAN Plus los siete del Diálogo Mediterráneo.

En el ya mencionado comunicado final del 4 de diciembre de 2003, el punto 17 está dedicado al futuro del Diálogo. El párrafo comienza con la ya conocida afirmación de que la seguridad en el área euroatlántica se encuentra estrechamente ligada a la seguridad y estabilidad en el Me-

diterráneo. También se recoge en el comunicado la intención de los ministros de conseguir un progreso adicional en el desarrollo del Diálogo Mediterráneo más allá de lo logrado desde la Cumbre de Praga. Sin embargo, lo que hace el comunicado especialmente significativo es que en él se encarga:

«Al CAN en sesión permanente considerar maneras de mejorar esta relación generando, en consulta con todos los socios del Diálogo Mediterráneo, antes de la Cumbre de Estambul, opciones para desarrollar un marco más amplio y ambicioso para el Diálogo Mediterráneo.»

La tarea encomendada a los embajadores tiene una gran importancia y dificultad pero al mismo tiempo incluye un aspecto esencial al indicar que se debe consultar a los socios en el proceso de generar opciones para mejorar el Diálogo.

En el citado punto 17 se mencionan algunas áreas específicas en que podrían mejorarse la cooperación, incluyendo la reforma de la defensa, la interoperabilidad y el empleo de instrumentos usados en la APP. Reconociendo las dificultades de la tarea encomendada, es preciso considerar que estamos ante una oportunidad única de dar al Diálogo Mediterráneo una nueva dimensión política y práctica. El nuevo marco político ha de ser seguido de las medidas adecuadas que den un contenido práctico atractivo a nuestros socios. En verdad se puede decir que el Diálogo Mediterráneo está en una encrucijada. Existen multitud de ideas e iniciativas para salir de ella. En cualquier caso es aconsejable aprovechar los logros alcanzados hasta ahora, estudiar en profundidad posibles nuevos caminos, trabajar en estrecha relación con los socios y sobre todo paciencia y comprensión por parte de todos.

Las relaciones con Rusia y Ucrania

Según se refleja en el comunicado final del CAN, los ministros de Asuntos Exteriores aliados se mostraron satisfechos con el nivel alcanzado en las relaciones OTAN-Rusia. Se resalta en dicho comunicado el desarrollo del diálogo político sobre temas de seguridad y el nuevo nivel alcanzado en la cooperación práctica. Gran parte de ese aspecto práctico de la cooperación OTAN-Rusia se materializa en proyectos de carácter militar. En efecto, durante la reunión del Consejo OTAN-Rusia a nivel de jefes de Estado Mayor de la Defensa aliados y el jefe del Estado Mayor General ruso el 12 de noviembre de 2003 se consideró el ambicioso plan de trabajo para el

año 2004. Entre los aspectos más destacables de ese plan destaca el programa de ejercicios y entrenamiento acordado para el año 2004 en adelante. El mismo está orientado a mejorar la interoperabilidad que permita aumentar la capacidad de actuar conjuntamente las fuerzas aliadas y rusas. También se aprobó en la mencionada reunión las actividades en el marco del Programa de Cooperación en Salvamento y Rescate en el Mar. Existen otras áreas de cooperación que exigirán una esencial participación militar dentro del Plan de Trabajo del Consejo OTAN-Rusia para el año 2004. Algunas de ellas son: el desarrollo de procedimientos para la cooperación entre las fuerzas aliadas y rusas en la defensa contra misiles de teatro en operaciones combinadas de respuesta a crisis; el desarrollo de un ejercicio de puesto de mando en ese campo; el desarrollo de un programa de cooperación logística; y las discusiones para el desarrollo de protocolos que sirvan para las visitas de las fuerzas SNF y rusas a puertos rusos y aliados. La posible celebración de una reunión del Consejo OTAN-Rusia a nivel de representantes militares en Moscú en el año 2004 sería una muestra de la madurez de unas relaciones que han comenzado a dar los frutos esperados tras la decisión tomada en Roma durante la Cumbre OTAN-Rusia del 28 de mayo de 2002.

Las relaciones con Ucrania se han desarrollado de forma positiva durante el año 2003. El comunicado final antes mencionado reconoce el progreso realizado en la implementación del Plan de Acción OTAN-Ucrania y el Plan Objetivo Anual 2003 para Ucrania y pone sus expectativas en la implementación del Plan Objetivo para el año 2004. Por su parte los ministros de Defensa de la Alianza y Ucrania tomaron nota durante la reunión a ese nivel de la Comisión OTAN-Ucrania del Concepto Revisado de la Cooperación Militar OTAN-Ucrania. En la esfera puramente militar, el Comité Militar más Ucrania en su reunión al más alto nivel del 12 de noviembre pasado aprobó su Plan de Trabajo para el 2004. Este Documento tiene un formato totalmente distinto del anterior y pretender facilitar la labor del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Ucrania. En efecto, el Plan ha sido armonizado con el Plan Objetivo Anual, con los objetivos de Reforma de la Defensa de Ucrania, incluyendo referencias cruzadas de todas sus actividades con las contempladas en todos los documentos relevantes de la cooperación OTAN-Ucrania. Durante el año 2004 está prevista una reunión del Comité Militar más Ucrania a nivel de representantes militares en Kiev. También es preciso destacar el esfuerzo realizado por varios países aliados coordinados por la División de Cooperación y Seguridad Regional del EMI en el desarrollo del proyecto sobre revisión de la estructura de las Fuerzas Armadas ucranianas. En resumen, se puede afirmar que la coo-

peración en el campo militar entre la Alianza y Ucrania avanza de forma constante con el énfasis puesto en cubrir de forma práctica las necesidades reales de ambas partes.

El futuro de las relaciones especiales de la OTAN con Rusia y Ucrania no está exento de dificultades principalmente de carácter político. Es de esperar que en la próxima Cumbre se consoliden esas relaciones tan importantes para la Alianza y para los dos grandes países eslavos, aunque quizás por diferentes razones. Existen todavía dudas y ansiedades ante el carácter de unas relaciones que progresan rápidamente en los aspectos prácticos. En contraste con ese indudable avance existen todavía escepticismos muy arraigados sobre los objetivos finales de los líderes políticos al mantener esas relaciones. En el campo militar, el incremento en los intercambios de todo tipo ha aumentado enormemente y se está pasando del planeamiento a la implementación de programas de cooperación cada vez más complejos y costosos.

Las relaciones OTAN-Unión Europea

Como precisan las conclusiones de Colonia y Helsinki, para los Estados miembros aliados de la defensa frente a amenazas exteriores corresponde a la OTAN, ya que por una parte, la Alianza sigue siendo el cimiento de la defensa colectiva de la Unión, y por otra, el desarrollo de la PESD no afecta a los compromisos contraídos por los Estados miembros de la Unión en el marco del artículo 5 del Tratado de Washington.

La Unión sólo se propone acometer operaciones militares de gestión de crisis (las *misiones Petersberg*) allá donde la Alianza no está en su conjunto comprometida militarmente como tal. La PESD ha de construirse sin duplicaciones innecesarias respecto de los medios, capacidades y procedimientos de la Alianza. La PESD y la Alianza deben reforzarse mutuamente, y el desarrollo de la PESD debe hacerse de forma compatible con la Iniciativa de Capacidades de Defensa. Todo ello implica una relación estrecha y permanente entre ambas Organizaciones.

La Unión Europea y la OTAN han alcanzado arreglos permanentes sobre las modalidades de consulta, cooperación y transparencia entre ambas. Por otra parte, la Alianza se ha declarado dispuesta, desde su Cumbre de Washington (24 de abril de 1999), a poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades, aunque este segundo aspecto de las relaciones Unión Europea-OTAN no se ha resuelto hasta ahora, en el

Consejo Europeo de Copenhague, debido a la resistencia turca a permitir un acceso automático de la Unión Europea a las capacidades de planeamiento de la Alianza.

Se trataba de un problema esencialmente político, no práctico. Turquía no quería un acuerdo Unión Europea-OTAN hasta que la Unión Europea hubiese reconocido que no actuaría sin su consentimiento y participación en ninguna operación que considerase de interés nacional, y escogió como bandera no aceptar el acceso automático probablemente porque éste era el único caso que quedaba, en materia de recurso de la Unión Europea a medios y capacidades de la OTAN, en que dicho recurso no lo aprobaba la Alianza caso por caso.

Las dos concepciones más caracterizadas de la defensa europea, la francesa y la británica, se contraponían en buena medida en este ámbito de la interacción entre la PESD y la OTAN. Francia siempre ha querido resaltar la autonomía de la Unión y el carácter europeo de la PESD, mientras que el Reino Unido insiste en la inserción de la PESD en la esfera de la OTAN y en el mantenimiento de la soberanía de los Estados miembros.

En el Consejo Europeo de Bruselas se aprobó el denominado Documento de Ankara modificado, que recoge las modalidades de aplicación de la participación de los aliados europeos no Unión Europea en la PESD. También se dio un mandato al SG/AR para negociar con la Alianza con vistas a lograr lo antes posible el acuerdo de consultas y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN.

Sobre la base de este mandato, se produjo una intensificación de los esfuerzos negociadores del SG/AR, señor Solana, con las autoridades turcas para lograr un acuerdo para la aprobación conjunta por la Unión Europea y la OTAN de un paquete de documentos, entre los que, además del Documento de Ankara modificado, se incluía una declaración conjunta Unión Europea-OTAN y una decisión (Decisión Sheet) de CAN sobre el acceso asegurado a los medios y capacidades de la OTAN «Berlín Plus».

Estos esfuerzos dieron sus frutos en el Consejo Europeo de Copenhague donde por fin se logró un acuerdo global con la OTAN sobre todos los dispositivos permanentes pendientes entre la Unión Europea y la OTAN en plena consonancia con los principios acordados en anteriores Consejos Europeos y con las decisiones tomadas en el Consejo de Niza. Este acuerdo global fue formalizado en la reunión COPS-CAN del 16 de diciembre de 2002.

En virtud de estos acuerdos, el acceso a los medios y capacidades de la OTAN queda limitado a los Estados miembros de la Unión, miembros a su vez de la Alianza o que hayan suscrito con la misma los Acuerdos de *Partnership for Peace*. En la práctica, ello implicará la exclusión provisional de la PESD, tras la ampliación de Chipre y Malta.

A partir de ahora será preciso desarrollar plenamente estos acuerdos. Ello exigirá una intensa labor en dos frentes paralelos:

1. Desarrollo de los acuerdos de «Berlín Plus». Cabe destacar cuatro elementos:
 - Preidentificación de medios y capacidades de la OTAN para uso en las operaciones de la Unión Europea.
 - Desarrollo de las modalidades para el uso de cadenas de mando OTAN por la Unión Europea, incluido el papel del *Deputy SACEUR*.
 - Acuerdo de seguridad entre la OTAN y la Unión Europea.
 - Coordinación Unión Europea-OTAN en materia de desarrollo de capacidades militares.
2. Acuerdos específicos Unión Europea-OTAN para el uso de medios y capacidades de la OTAN en las primeras operaciones militares de la Unión Europea en Macedonia y Bosnia.

Aspectos civiles de la PESD

La labor de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz exige cada día en mayor medida, junto al despliegue de efectivos militares, la participación de capacidades civiles para asegurar la consolidación de la paz. La Unión Europea está especialmente preparada para realizar este cometido.

En 2000, el Consejo Europeo de Santa María da Feira identificó cuatro áreas prioritarias. Se trata de la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la Administración Civil y la Protección Civil.

En el ámbito policial, Feira fijó objetivos concretos de capacidades: en el año 2003, la Unión Europea debería estar en medida de mantener, en operaciones autónomas de la Unión Europea o al servicio de otra organización internacional, hasta un total de 5.000 hombres, 1.000 de los cuales debían poderse desplegar en un plazo máximo de 30 días.

Se puede ya afirmar que la Unión Europea está en condiciones de hacerse cargo de un amplio abanico de operaciones civiles de gestión de crisis, ya que los objetivos fijados para las cuatro áreas prioritarias no sólo

se han alcanzado, sino que se han sobrepasado en algunos casos. En efecto:

1. En el ámbito de policía, los Estados miembros se han comprometido a aportar hasta 5.000 policías, de los cuales 1.400 podrían desplegarse en 30 días. Como parte de estos compromisos figuran 13 unidades integradas de policía y cuatro cuarteles generales, dos de ellos con capacidad de despliegue rápido.
2. Para el fortalecimiento del Estado de Derecho se cuenta con un total de 282 expertos, de los cuales 60 podrían desplegarse rápidamente.
3. En Administración Civil, la Presidencia danesa ha lanzado un llamamiento a contribuciones, que todavía se encuentra en periodo de respuesta, cuyo objetivo es establecer una reserva dinámica de expertos en las diferentes especialidades administrativas.
4. En Protección Civil, las contribuciones de los Estados miembros han excedido el objetivo de disponer de un contingente de 2.000 personas fijado en el Consejo Europeo de Gotemburgo, aunque todavía está pendiente un análisis de tallado de las capacidades ofrecidas.

El Consejo Europeo de Gotemburgo adoptó un «Programa Europeo para la Prevención de Conflictos Violentos». Su principal objetivo es incorporar la dimensión «preventiva» en todas las actuaciones exteriores de la Unión Europea. Esto comprende tanto la PESC en su sentido más amplio, como la actuación exterior de la Comunidad (competencias de la Comisión en política de cooperación, comercio, etc.). El Programa aspira a cubrir tanto medidas de largo plazo, dirigidas a subsanar las causas profundas de un conflicto, como las de corto plazo.

El progreso realizado en los aspectos civiles de la gestión de crisis y, en concreto en el ámbito de policía, ha hecho posible que, con motivo de la expiración el día 31 de diciembre de 2002 del mandato de Naciones Unidas para la Fuerza Internacional de Policía, en Bosnia-Herzegovina, la Unión Europea haya decidido asumir su relevo, lanzando a partir del 1 de enero de 2003 la que será su primera operación de gestión de crisis, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPM), que contribuirá a la aplicación global de la paz en Bosnia-Herzegovina así como a la consecución de la política general de la Unión Europea en la región, en particular del Proceso de Estabilización y Asociación. Su misión apoyada por los programas comunitarios de desarrollo institucional, es crear dispositivos policiales sostenibles bajo responsabilidad de Bosnia-Herzegovina, con arreglo a las mejores prácticas europeas e internacionales. La EUPM debería lograr sus objetivos a finales del año 2005.

Lucha contra el terrorismo

Partiendo del convencimiento de que la PESD también debe aportar una contribución específica a la lucha contra el terrorismo, en el marco de respuesta global de la Unión Europea, durante la Presidencia española el COPS elaboró una declaración sobre la contribución de la PESD, incluida la PESD, a la lucha contra el terrorismo que permitirá avances sustantivos en cuestiones como la cooperación en materia de inteligencia, la evaluación común de la amenaza planteada por el terrorismo (incluyendo armas de destrucción masiva) contra las fuerzas europeas desplegadas en misiones de gestión de crisis, el desarrollo de las capacidades necesarias para proteger a dichas fuerzas contra esta amenaza, y la necesidad de explorar cómo usar las capacidades civiles y militares contra los efectos de ataques terroristas.

Durante la Presidencia danesa se ha trabajado en la implementación de la Declaración de Sevilla incorporando el impacto de la amenaza terrorista al desarrollo de las capacidades militares especialmente dentro del proceso del CAEA. En este sentido, se han añadido al catálogo de los objetivos generales de Helsinki nuevos requerimientos para protección nuclear, biológica y química de las fuerzas desplegadas.

Relaciones con organizaciones internacionales en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis

Desde el inicio del desarrollo de la PESD, los Estados miembros de la Unión Europea han recordado su reconocimiento de las primordiales responsabilidades de la ONU y en particular, del Consejo de Seguridad de esta Organización, en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Igualmente, reconocen la importancia de las aportaciones que en este ámbito realizan otras organizaciones internacionales y, muy especialmente, en Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa. Se ha reiterado que el desarrollo de la PESD debe reforzar las capacidades de gestión de crisis de la comunidad internacional y complementar, evitando suplicaciones, la labor llevada a cabo por estas otras Organizaciones. En 2001, se establecieron modalidades concretas de cooperación para la prevención de conflictos y gestión de crisis con la ONU y la OSCE, así como unos principios básicos para la cooperación con organizaciones internacionales en los aspectos civiles de la gestión de crisis.

El establecimiento de relaciones con los países europeos miembros de la OTAN y no miembros de la Unión Europea con vistas a la posible contribución de estos países a la gestión militar de crisis liderada por la Unión ha sido un mandato constante a lo largo de la evolución de la PESD. El montaje de una estructura única de relación con estos países y con los otros países candidatos a la adhesión «más 15 y más 6» fue el principio adoptado en Feira y materializado en las conclusiones de Niza.

En el Consejo Europeo de Sevilla, se establecieron las líneas básicas de las modalidades de cooperación con Canadá, Rusia y Ucrania.

CAPÍTULO TERCERO

LA POSGUERRA DE IRAK

LA POSGUERRA DE IRAK

Por FERNANDO SANZ TERCERO

Introducción

El 8 de noviembre de 2002 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 1441 en la que dio un ultimátum a Irak para que destruyera sus armas de destrucción masiva, amenazando con ambiguas y «graves consecuencias». También estableció un «régimen de inspección reforzada con el fin de verificar el proceso de desarme y llegar a una conclusión cabal», todo ello en un plazo de 30 días.

El 30 de noviembre, un equipo internacional de especialistas en armas nucleares, químicas y biológicas, procedentes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y de la Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC), viajó a Irak en busca del supuesto arsenal. Los inspectores pasaron prácticamente dos meses en Irak sin lograr grandes resultados.

El 16 de enero de 2003 encontraron una docena de ojivas vacías preparadas para contener munición química a unos 250 kilómetros al suroeste de Bagdad. También hallaron documentos sobre enriquecimiento de uranio en casa de un científico, y descubrieron que Irak había importado maquinaria y material para la construcción de sus misiles, violando las sanciones impuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, en el informe presentado al Consejo de Seguridad el 27 de enero de 2003, se concluye que el hallazgo no es una falta de cooperación manifiesta por parte del régimen iraquí.

Para Estados Unidos, esto suponía un incumplimiento flagrante de la resolución 1441, mientras que para Francia y Alemania no, rechazando, en consecuencia, la postura de Estados Unidos, al considerar que había que dejar más tiempo a los inspectores. China y Rusia también amenazaron con su veto a cualquier resolución que propusiera el ataque a Irak. Finalmente, Washington aceptó que los inspectores regresaran a Irak. Las nuevas reuniones con las autoridades iraquíes y los informes facilitados dejan más satisfechos a los inspectores. El jefe de la OIEA observó «un cambio de actitud sincero», que impulsa a Francia, Alemania, Rusia y China a pedir más tiempo para las inspecciones.

Pero Estados Unidos no estaba dispuesto a esperar más. El 20 de marzo de 2003, apoyado por el Reino Unido, España, Polonia e Italia, entre otros muchos países, atacó Irak.

Las operaciones dirigidas desde el mando central en Tampa en Estados Unidos y desde Qatar en el golfo Pérsico, a donde se había trasladado su jefe el general Franks, pero con un estrecho control del Pentágono que aseguraba la dirección política, se desarrollaron según la doctrina Rumsfeld que se fundamenta en que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para actuar rápidamente en cualquier lugar del globo, con la potencia necesaria y de una forma decidida, de manera que en el plazo más breve posible y con el menor número de bajas se logre la victoria.

Para ello se debe lograr una superioridad significativa sobre cualquier adversario, en cualquier lugar del globo y en el menor tiempo posible pero, y aquí puede estar uno de los puntos básicos de la situación iraquí actual, esto no debería lograrse mediante una superioridad numérica, ni siquiera con una superioridad logística, sino mediante un esfuerzo conjunto de todos los elementos disponibles, haciendo uso de la gran superioridad y capacidad tecnológica americana, ya que para dominar y derrotar a un país no se considera necesario «invadirlo» y ocuparlo por completo, basta con conquistar o destruir determinados objetivos clave, el resto caería por sí sólo.

El esfuerzo conjunto se logrará mediante una verdadera coordinación de los tres Ejércitos, las fuerzas especiales y los *marines* y todas las acciones políticas, diplomáticas, económicas, psicológicas y de información.

En el desarrollo de las operaciones no se libraron grandes batallas, ni hubo frentes ni avances clásicos de las fuerzas terrestres, sino incursiones potentes y rápidas sobre objetivos concretos, a veces replegándose posteriormente a la espera de que se lograra la rendición.

Los objetivos fueron seleccionados cuidadosamente y aprobados a nivel político y, el esfuerzo conjunto de las destrucciones sobre la clave desde plataformas aéreas y a flote, coordinado con el empleo de fuerzas especiales desde el interior y con la conquista y ocupación de puntos estratégicos por parte de las fuerzas terrestres. Todo ello, con el apoyo y un estricto control de empleo de unos medios de inteligencia dotados de la más moderna tecnología, logró que la fase «convencional» de las hostilidades finalizara pronto y con las mínimas bajas por ambas partes.

Apenas 20 días después, el 9 de abril se ocupa Bagdad, a continuación caen Basora, Kirkuk y Mosul y finalmente, el 14 de abril, las tropas estadounidenses toman la ciudad de Tikrit, último bastión del régimen.

Tras la reducción de los últimos focos al norte de la capital, el presidente Bush puede anunciar el 1 de mayo que la guerra ha terminado, 41 días han sido suficientes para ocupar un país y derrocar una de las dictaduras más feroces de las últimas décadas.

La construcción de la paz

Hasta la Segunda Guerra Mundial, las guerras se ganaban en el campo de batalla que frecuentemente incluía los núcleos de población. Las destrucciones eran muy grandes y la población civil, muy afectada por la guerra, necesitaba ayuda con urgencia. Si además el conflicto tenía un fuerte componente ideológico, como fue el caso de la Segunda Guerra Mundial, el objetivo del vencedor era el asegurarse la desaparición del aparato político de su adversario.

Lo habitual era que tras la derrota, la caída del Gobierno y la consecuente ocupación del país, se designase en los primeros momentos una autoridad militar de ocupación que asegurase la ley y el orden así como los servicios mínimos hasta que una autoridad civil pudiera hacerse cargo del gobierno del mismo.

El Gobierno de Estados Unidos, o por lo menos el Pentágono, de acuerdo con lo ocurrido en Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial y con la información proporcionada por los iraquíes exiliados, esperaban que el escenario en Irak después de la victoria sería similar y más o menos como sigue:

- Caído o incluso muerto Sadam Hussein, el Partido Baaz se fragmentaría y propiciaría un golpe de Estado que rendiría el país ante la coa-

lición. En cualquier caso, la población hambrienta y destrozada por la guerra recibiría a sus liberadores con los brazos abiertos.

- El general Franks, jefe de todas las fuerzas de la coalición, bajo la autoridad del Pentágono, tomaría posesión del país aceptando la rendición y sería la máxima autoridad de ocupación de acuerdo con las normas del Derecho Internacional, donde están contempladas estas figuras del ejército y autoridad de ocupación, que no sólo tiene derechos sino también obligaciones con respecto al país ocupado, garantizaría la seguridad, la ley y el orden y las necesidades de la población, asegurando también el funcionamiento de los servicios. Esta fase no debería durar más de unas ocho semanas y debería permitir la llegada de la ayuda humanitaria.
- A continuación comenzaría la reconstrucción del país. Se nombraría una asamblea del pueblo iraquí, la llamada Conferencia Nacional Iraquí, especie de parlamento, que nombraría al Consejo de Gobierno y que actuaría como autoridad interina de Irak. La responsabilidad de la reconstrucción y la ayuda humanitaria sería del teniente general retirado Gardner auxiliado por la Oficina para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria (ORHA) que contaba con unas 300 personas.

Pero al entrar en Bagdad el panorama es bastante diferente a lo que se esperaba: el Ejército iraquí se ha esfumado. No se produce la rendición de las unidades, simplemente han desaparecido, no existe nadie que pueda firmar la rendición del Estado ni que entregue la administración del mismo. Tampoco se observa que exista una población hambrienta y necesitada, grandes destrucciones y un gran número de desplazados.

Simultáneamente las fuerzas de la coalición en lugar de constituirse en fuerzas de ocupación y dedicarse a controlar el país y fundamentalmente su capital, se repliegan casi por completo hacia sus objetivos militares y dejan sobre todo la capital a merced de las bandas de saqueadores y asesinos que Sadam había excarcelado pocos días antes de la guerra.

Los saqueos, especialmente en los edificios oficiales empezaron a realizarse por parte de los propios funcionarios y continuaron por el resto de la población, prolongándose hasta bien entrado el otoño. El resultado es peor que un bombardeo.

El general Franks no es designado como autoridad de ocupación y desde Washington ordenan a Gardner que entre en Bagdad y trate de organizar, cuanto antes, un gobierno provisional. Gardner no tiene ningún plan para ello, sólo preveía la reconstrucción y la ayuda humanitaria. Además y con-

secuentemente, no dispone ni de un equipo adecuado, ni de los medios materiales.

En vista de ello, el Gobierno americano reacciona rápidamente y nombra a otra persona para este puesto. Se trata del embajador Paul Bremer, un diplomático con experiencia a quien designa como administrador de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA) con plan y programa de gobierno muy distinto al que intentaron con Gardner.

Mucho se ha especulado sobre los motivos y razones que hicieron cambiar los planes previstos y consecuentemente toda la organización. Al parecer los planes de Rumsfeld no hacían muy felices a los responsables de la Secretaría de Estado que, aunque aceptaban la primacía de la Secretaría de Defensa en la campaña bélica, no estaban de acuerdo en que el Pentágono liderara completamente la administración de esta posguerra.

Otra posible razón pudo ser el esfuerzo por no presentar la situación ante la opinión pública, tanto doméstica como internacional, como resultado de una conquista seguida de una ocupación militar sino como una intervención seguida de una reconstrucción de acuerdo con un programa civil.

El resultado fue, aparte del desorden y saqueos ya reseñados, un retraso de más de tres meses en la puesta en marcha de las medidas más urgentes, tanto para la reconstrucción como para la seguridad.

El prestigio de Estados Unidos cayó rápidamente entre la población iraquí que veía que Sadam, después de la guerra de 1991 les restableció los servicios en 15 días y ahora los americanos con todo su potencial, después de tres meses, no eran capaces o no querían hacerlo. Por lo que respecta a la seguridad, de todos es sabido que cuando se trata de combatir un movimiento insurgente los primeros momentos son cruciales y aquí no se actuó con la decisión que se requería, máxime cuando Sadam Hussein había anunciado, ya antes de la guerra, que sus fuerzas especiales pasarían a la guerrilla.

En este escenario tan distinto del previsto se inicia el proceso de «construcción de la paz» que, según las más recientes teorías, se fundamenta tanto en el desarrollo de las instituciones y de los procesos en el seno del Estado afectado por la contienda («apoyo al buen gobierno»), como en el fortalecimiento de la sociedad civil («apoyo a la sociedad civil»), para que ambos actores locales, Estado y sociedad civil, fomenten y sostengan la democratización y la construcción de la paz.

En este sentido, el apoyo al buen gobierno para facilitar la transición hacia sistemas de gobierno más democráticos implica aumentar la capacidad del Estado para desarrollar y mantener unas instituciones políticas representativas, receptivas e imparciales y atender las peticiones de ayuda para planificar, realizar y supervisar procesos electorales.

Por su parte, el apoyo a la sociedad civil apuesta por exigir el desarrollo de capacidades dentro de ella para articular intereses a través de cauces no violentos y utilizar o desarrollar los mecanismos necesarios para defender esos intereses en los foros públicos mediante la participación.

El fortalecimiento de la sociedad civil y el establecimiento del buen gobierno son el resultado de un proceso complejo que necesariamente debe ser largo y en el que no existen manuales ni fórmulas mágicas.

No obstante se pueden diferenciar tres etapas (corto, medio y largo plazo), no necesariamente de desarrollo sucesivo con los siguientes objetivos básicos:

1. A corto plazo: hacer frente a las dinámicas de la violencia (gestión de crisis) y a las situaciones de guerra (ayuda humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz), promover la búsqueda de soluciones negociadas y satisfacer las primeras necesidades tras el alto el fuego.
2. A medio plazo: establecer programas y actuaciones de rehabilitación posbélica que logren la desmilitarización y el reasentamiento de civiles y militares, la reconstrucción, la resolución de las incompatibilidades, la progresiva reconciliación entre las partes y actores implicados y, finalmente, la normalización y reinserción del país en la esfera internacional.
3. A largo plazo: fomentar y consolidar la transformación del contexto y del país para eliminar casi totalmente la posibilidad de que nuevos conflictos deriven en conductas violentas, sistemáticas y persistentes. Ello requiere impulsar las mencionadas formas de buen gobierno, reforzar la cooperación entre las diversas fuerzas civiles, sociales (éstas incluyen a las religiosas), políticas y económicas, propiciar métodos alternativos y pacíficos de resolución de controversias y, en definitiva, modificar sustancialmente las relaciones sociales, económicas y políticas en el seno del propio Estado.

A petición del secretario de Defensa y del responsable de la CPA, el Centro for Strategi and Internacional Studies redactó, el 17 de julio de 2003, el Informe «Reconstrucción posconflicto en Irak», que recogió las modernas teorías citadas y detalló una serie de recomendaciones para el

trabajo de la coalición y la definición de las principales áreas de actuación sobre el terreno y que, con la sorpresa de la comunidad internacional, la Administración americana puso en práctica en Irak.

Estas áreas son las siguientes:

1. Seguridad pública. La coalición debe procurar la seguridad pública en todo el país. Para ello es necesario:
 - Revisar la clase de fuerzas militares, su estructura y composición, dando entrada a fuerzas iraquíes, para que sean capaces de dar respuesta a la necesidad de incrementar el nivel de presencia de estas fuerzas en la calle en las principales áreas conflictivas.
 - Utilizar seguridad privada que colabore en el objetivo de lograr y supervisar una rápida expansión y despliegue de las nuevas Fuerzas de Seguridad iraquíes (policía, guardias de fronteras, etc.).
 - Desarrollar una iniciativa muy activa para reintegrar a los autodesmovilizados soldados iraquíes y milicias locales.
2. Responsabilidad iraquí en la reconstrucción. La responsabilidad iraquí en el proceso de reconstrucción debía darse a nivel nacional, provincial y local. A nivel nacional consideró crucial que un gobierno iraquí alcance el éxito para lo que sería necesario evitar sobrecargarlo con demasiados asuntos controvertidos en sus comienzos. A nivel provincial y local, las fuerzas de la coalición y la CPA deberían hacer grandes progresos en establecer diputaciones y ayuntamientos por toda la nación, con asesoramiento y capacidad para satisfacer las necesidades y demandas locales y con enlace y coordinación con el Gobierno iraquí que se constituya.
3. Servicios básicos económicos y sociales. Todos los recursos humanos disponibles deben ponerse a trabajar para procurar los servicios básicos económicos y sociales de forma inmediata, a fin de evitar la protesta política y posibles problemas de seguridad. La CPA debía realizar todos los esfuerzos posibles para procurar de forma inmediata los servicios esenciales, fundamentalmente electricidad, agua y sanidad.
4. Descentralización. La descentralización es esencial. El trabajo pendiente es excesivo, deberían delegarse responsabilidades en áreas fundamentales a nivel provincial, para poder dar satisfacción a las necesidades existentes y no generar frustración, pero esta delegación debe aparejar la responsabilidad de autoridades iraquíes en el nivel provincial auxiliados por expertos en las distintas áreas de gobierno.
5. Mentalidad nacional Iraquí. La coalición debería facilitar un cambio profundo en la forma de pensar del pueblo iraquí, encaminado a lograr la aceptación del paso del concepto de autoridad única centralizada a

aceptar libertades y autonomías significativas, de la sospecha a la confianza y del escepticismo a la esperanza.

6. Incremento de la coalición. La coalición ha de ser de mayor entidad que la que ganó la guerra. La cantidad de trabajo a realizar, las necesidades económicas (financiación) y el creciente sentimiento antiamericano en algunas partes del país, hacen necesaria la presencia sobre el terreno de más actores internacionales.
7. Financiación. Resulta perentoria la provisión de fondos con una mayor fluidez y que la gestión de éstos sea más flexible. Irak necesita financiación del exterior en el corto y medio plazo. La CPA debe dotarse de mecanismos de financiación rápidos y flexibles.

De acuerdo con estas previsiones la coalición establece en julio de 2003 un Consejo de Gobierno formado por iraquíes, elemento importante para la formación de un gobierno representativo y que se convierte, en junio de 2004, en gobierno provisional con el encargo de celebrar elecciones el 31 de diciembre de 2004 o, a más tardar, el 31 de enero de 2005 y de redactar una constitución al finalizar el citado año.

La ONU en Irak

Desde el inicio del ataque hasta el 22 de mayo, 21 días después de que se acabara la guerra, no se aprobó ninguna resolución condenando ni pidiendo el fin de la utilización de la fuerza, a pesar de la condena de numerosos Estados.

El día 17 de marzo Naciones Unidas había suspendido el Programa Petróleo por Alimentos, que era administrado conjuntamente por la ONU y el Gobierno iraquí, y retirado al personal encargado de ejecutarlo.

El día 28 de marzo, se aprueba por unanimidad la resolución 1472 que, además de considerar a los atacantes como «potencia ocupante» y de recordarle que:

«Tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos».

Reanuda el Programa Petróleo por Alimentos por un periodo de 45 días, con el consiguiente desbloqueo de los fondos del Programa de Asistencia en Irak, para resolver los problemas más urgentes de la población, y subraya la necesidad de establecer los necesarios ajustes técnicos y transitorios para garantizar el socorro humanitario, aunque se reconocía expresamente que la potencia ocupante era quien tenía el

deber de asegurar el abastecimiento de productos de primera necesidad a la población civil.

Reafirma «el derecho del pueblo iraquí a decidir su propio futuro político y a controlar sus recursos naturales» y «el compromiso de todos los Estados miembros con la soberanía y la integridad territorial de Irak».

La resolución otorgó por primera vez a la ONU la plena gestión y control del Programa, con este mandato temporal de 45 días podría usar los ingresos del crudo iraquí para financiar la ayuda más urgente.

En la resolución 1476, de 24 de abril, el Consejo de Seguridad decidió prorrogar el Programa Petróleo por Alimentos durante tres semanas para evitar una crisis humanitaria.

De acuerdo con las dos resoluciones citadas, Naciones Unidas a través de varias de sus agencias, realizó diversas actividades destinadas a mejorar las condiciones de vida de los iraquíes, fundamentalmente con ayuda humanitaria. Estas acciones no se pueden considerar como parte de la reconstrucción iraquí ya que se enmarcan en anteriores mandatos del Consejo de Seguridad para ayudar a Irak.

Todas las acciones que tomó el Consejo de Seguridad a través de la resolución 1472 del 28 de marzo de 2003 y la 1476 del 24 de abril de 2003, tuvieron, por tanto, como objetivo asegurar, fundamentalmente, la asistencia humanitaria al pueblo iraquí.

El 22 de mayo se aprobó la resolución 1483 que contiene varios e importantes pronunciamientos relativos no sólo a la ayuda humanitaria.

Reconoce que Naciones Unidas desempeñan:

«Papel fundamental en la prestación de asistencia humanitaria, la reconstrucción de Irak y el restablecimiento y la creación de instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo.»

Consagra legalmente el estatus de potencia ocupante a los miembros de la coalición internacional que, bajo un mando unificado, la «autoridad», tiene la responsabilidad y las obligaciones específicas señaladas en las disposiciones aplicables de Derecho Internacional, destacando el Reglamento de La Haya de 1907 y la IV Convención de Ginebra de 1949.

Pide a los Estados miembros que contribuyan a crear las condiciones de estabilidad y seguridad de acuerdo con todo lo prevenido en esta resolución.

Pide a los Estados miembros que nieguen asilo a los integrantes del «anterior régimen iraquí» acusados de crímenes contra la humanidad.

Reconoce que a la «autoridad» le corresponde ejercer la «administración efectiva» del territorio, le reclama «la restauración de las condiciones de estabilidad y seguridad y la creación de condiciones que permitan que el pueblo iraquí pueda determinar libremente su futuro» y prevé el establecimiento de una administración iraquí interina que debe colaborar con la «autoridad».

Establece que:

«Con la excepción de las prohibiciones relacionadas con la venta o suministro a Irak de armas... todas las prohibiciones relacionadas con el comercio con Irak y el suministro de recursos económicos o financieros... dejan de tener efecto».

Y crea un Fondo para el Desarrollo de Irak bajo estricta supervisión internacional.

Asimismo, y para no paralizar los desarrollos de los trabajos de asistencia humanitaria y reconstrucción, decide la extensión del Programa Petróleo por Alimentos hasta noviembre de 2003, bajo la dirección del secretario general pero en coordinación con la «autoridad», que recibirá todas las atribuciones al cabo de ese periodo, con el fin de garantizar, por una parte, el suministro básico de las necesidades y, por otra, asegurar la continuidad sobre el terreno de las agencias de Naciones Unidas que han trabajado desde la segunda guerra del Golfo en 1991.

Por otra parte Naciones Unidas, en coordinación con la autoridad, supervisarán todo el proceso, asegurando la transparencia y garantizando que las riquezas de Irak se explotarán en beneficio del país y sus ciudadanos, por medio de un «representante especial» para Irak que, además de coordinar las actividades que desempeñe Naciones Unidas, informe regularmente al Consejo.

El 14 de agosto de 2003 se aprobó por unanimidad la resolución 1500 que tras reafirmar la soberanía e integridad territorial de Irak y destacar el papel, esta vez lo califica de crucial, que le corresponde a Naciones Unidas, muestra su beneplácito a que el 13 de julio se haya establecido el Consejo de Gobierno, al considerarlo como un paso importante para la formación de un gobierno representativo internacionalmente reconocido, y establece la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Irak (UNAMI).

Con esta resolución se otorga legitimidad a la acción de la comunidad internacional en el proceso de reconstrucción política y material de Irak y se asegura la labor de Naciones Unidas.

Lo dispuesto en la resolución 1483 fue detallado en la resolución 1511, de 16 de octubre de 2003.

Determina que la situación en Irak sigue constituyendo una amenaza a la paz y seguridad internacionales, califica a determinadas acciones violentas producidas tras la finalización de la guerra como terroristas, al constituir ataques contra el pueblo de Irak, Naciones Unidas y la comunidad internacional y exhorta a los Estados miembros que impidan el tránsito de terroristas y de armas y financiación que le sirvan de apoyo.

Establece que:

«Proporcionar estabilidad y seguridad es esencial» a efectos de redactar una «nueva constitución para Irak y para la celebración de elecciones democráticas bajo tal constitución.»

Subraya que la autoridad ejerce de forma temporal la administración efectiva del territorio, determina que el Consejo de Gobierno y sus ministros son los principales órganos de la Administración Provisional Iraquí, que es la que está investida de la soberanía del Estado de Irak, y exhorta al citado Consejo a que, en cooperación con la autoridad y no más tarde del 15 de diciembre de 2003, le presente un calendario y un programa para la redacción de una nueva constitución y la celebración de elecciones democráticas.

Para conseguir este objetivo, «autoriza una fuerza multinacional bajo un mando único para tomar todas las medidas necesarias que contribuyan al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad» por un plazo que expirará una vez finalizado el proceso político determinado en la resolución o más tarde si fuera necesario, y «urge a los Estados miembros a prestar asistencia a la fuerza multinacional», «incluyendo fuerzas militares».

Finalmente, dispone que Estados Unidos, en nombre de la fuerza multinacional prevista en la resolución, informe al Consejo de Seguridad, cuando sea apropiado y como mínimo cada seis meses, sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de los objetivos de la resolución.

La aprobación unánime del 8 de junio de 2004 de la resolución 1546 parece poner fin al proceso de traspaso de poderes y principio a la tan solicitada soberanía iraquí.

En ella se aprueba la formación de un gobierno provisional soberano:

«Que asumirá sus plenas funciones y autoridad para el 30 de junio»
y se observa con satisfacción que, en la misma fecha, «la CPA dejará de existir.»

Naciones Unidas hace suyo el calendario propuesto para la transición, que además del establecimiento de un gobierno de transición incluye la convocatoria de una conferencia nacional, la celebración de elecciones democráticas, para el 31 de diciembre a ser posible, y si no antes del 31 de enero de 2005, y la redacción de una constitución para el 31 de diciembre de 2005.

Decide desempeñar una función rectora en la labor de prestar asistencia al pueblo y al Gobierno de Irak a través del representante especial del secretario general y la UNAMI, mediante el apoyo y asesoramiento a la comisión electoral, al gobierno provisional y a la Asamblea Nacional de Transición.

Reafirma la autorización de una fuerza multinacional bajo un mando unificado señalando que está autorizada para tomar las medidas que sean necesarias para contribuir a mantener la seguridad y la estabilidad y asignándole en particular la tarea de prevención y disuasión del terrorismo.

Mantiene el mandato de la fuerza multinacional, que expirará al concluir el proceso político iniciado o antes si lo solicita el Gobierno de Irak.

Reconoce que la fuerza multinacional facilitará la constitución de fuerzas e instituciones de seguridad iraquíes y que mantendrá una entidad separada bajo el mando unificado para dar seguridad a la presencia de Naciones Unidas.

Vuelve a condenar los actos de terrorismo y recuerda las obligaciones que en esta materia tienen el resto de los Estados miembros.

Por último reconoce que el gobierno provisional asumirá la función principal en la coordinación de la asistencia internacional y decide que dicho gobierno y sus sucesores asumirán los derechos, funciones y obligaciones del Programa Petróleo por Alimentos.

La seguridad

Lo único claro en relación con la seguridad es que su incidencia en el proceso de construcción de la paz citado anteriormente es de tal impor-

tancia que lo presenta incierto aunque no tiene necesariamente por que determinar el resultado final en principio todavía lejano.

Las informaciones de prensa se concentran en lo negativo, preferentemente en lo catastrófico, siguiendo el criterio de que no son noticia más que las malas noticias, reforzado por el componente ideológico de anti-americanismo o de oposición a la guerra, su resultado es que es difícil formarse una idea razonablemente fiable de cuál es la situación que vive ese desgraciado país y de cuáles son sus perspectivas, lo que no hace sino resaltar la importancia de intentar presentar un balance, reuniendo, ordenando y sopesando todos los datos conocidos y tratando de identificar las lagunas más significativas.

Quién o quiénes forman los grupos que provocan la inseguridad, cuales son sus procedimientos de actuación, intereses e intenciones son elementos fundamentales para poder aventurar una posible evolución.

Los procedimientos

Las acciones utilizadas en los actos violentos, realizados desde la finalización de la guerra por grupos ajenos a las fuerzas de la coalición o al gobierno provisional, los podemos clasificar en los siguientes tipos:

- Ataques basados fundamentalmente en el hostigamiento, evitando cualquier combate abierto prolongado con las fuerzas de la coalición. Los lanzagranadas y las armas ligeras son los medios de utilización más frecuentes.
- Emboscadas, de mayor entidad que los ataques anteriores, utilizando gran número de combatientes que, en general, han tenido un balance de bajas negativo para los atacantes.
- Ataques contra aeronaves y helicópteros, que han resultado dramáticamente rentables llegando incluso a mantener cerrado al tráfico civil el aeropuerto de Bagdad.
- Acciones propias de guerrilla urbana contra las fuerzas de la coalición o gubernamentales en el interior de las ciudades.
- Ataques con mortero sobre objetivos previamente seleccionados, causando en muchos casos un elevado número de víctimas civiles.
- Secuestros de personas, predominantemente civiles extranjeros: periodistas, trabajadores de empresas que participan en la reconstrucción política o económica del país, voluntarios de organizaciones no gubernamentales, asistenciales y caritativas. Aproximadamente 30 han desembocado en asesinatos, diez de ellos decapitaciones exhibidas en Internet.

- Atentados, selectivos y masivos, contra personas e instalaciones, que han producido gran cantidad de bajas de soldados, policías, funcionarios, técnicos, intérpretes o cualquier persona que preste su colaboración de una u otra forma a las autoridades, y lo que es peor, de civiles de forma indiscriminada. Utilizando ataques suicidas, coches bomba, y, de forma masiva, cargas explosivas activadas por control remoto.
- Sabotajes contra instalaciones petrolíferas, centrales eléctricas, comunicaciones o contra cualquier industria o empresa que colabore en la reconstrucción ha provocado un daño inmenso, retrasando considerablemente la recuperación de la normalidad en el país

Los procedimientos empleados por los autores de todas estas acciones han mostrado un compendio de las técnicas de combate desarrolladas por los terroristas islámicos en todo el mundo durante los últimos años. La naturaleza de los ataques recuerda sobre todo a Hizbolá y a su lucha contra Israel en el sur del Líbano. Pero pueden encontrarse también elementos que remiten a las llamadas guerrillas chechenas, afganas, somalíes o a los tradicionales métodos de Al Qaeda.

Sus objetivos, además de todo lo que pueda favorecer la reconstrucción, parecen ser, las fuerzas de la coalición, las gubernamentales y los propios iraquíes, colaboradores o no. Ello ha provocado un clima de terror que socava la moral de la población y alimentan el resentimiento, contra la coalición y el gobierno provisional, por parte de los muchos que tienden a hacerlos responsables de todo lo que sucede, y entre los diferentes grupos religiosos, fundamentalmente entre chiíes y suníes y, en menor medida, entre musulmanes y cristianos.

Es decir actúan como terroristas que no pretenden más que impulsar la subversión, debilitar el potencial económico y político de la nación, en resumen, obligar al poder constituido a plegarse a sus intenciones.

Los autores

El pueblo iraquí, con un total de 24.001.816 de personas en el año 2002, está compuesto por árabes (75-80%), kurdos (20-25%), turcomanos (1%), persas (1%), asirios (1%) y otros como beduinos, armenios e iraníes (1%) distribuidos de forma desigual en todo el territorio, con zonas casi deshabitadas como el desierto y otras muy pobladas como Bagdad. La diferencia étnica sólo se ha podido soslayar mediante un control férreo de la población, llegándose en el caso kurdo, hasta el genocidio.

La población urbana es de un 71%, de la que un 42% habita en las 13 ciudades que superan los 100.000 habitantes. Las ciudades más habitadas son: Bagdad (3.844.608 habitantes), Basora (1.540.000), Mosul (1.220.000) y Kirkuk (535.000).

La religión dominante es el islam que, aunque practicada por el 96% de la población, no es un factor de cohesión, del 4% restante aproximadamente un 3% son cristianos y un 1% judíos y yazidíes.

De la población árabe el 65% son chiíes, situados fundamentalmente al sur, y el 35% suníes ubicados en el centro.

Los chiíes han desarrollado un sentido nacional, se identifican con el país y han aceptado la guerra como una liberación y, en general, nunca ha protestado contra ella, no la lamentan y se consideran liberados de un régimen atrozmente opresor, dado lo que su comunidad ha sufrido a lo largo de la historia y especialmente en las tres últimas décadas a manos del régimen baasista, expresión del poder suní. Puede que no aprecien demasiado a los americanos y a la política que han impuesto, pero odian más aún a los suníes.

Ahora bien no toda la comunidad chií está totalmente de acuerdo con la política que se está desarrollando, parte de ella, considerando que ha llegado la hora de tomarse el desquite de siglos de humillación ha pretendido, y no se puede descartar que siga pretendiendo caso de prolongarse en el tiempo las acciones que afecten a la población civil, alcanzar mayor influencia en el desarrollo del proceso en marcha y en el gobierno posterior, defiende sus tesis incluso con el recurso a la violencia.

Si bien es cierto que en algunos sectores del liderazgo religioso chií ha demostrado una admirable moderación, consiguiendo con sus decretos religiosos, contener la sed de venganza, no ya sólo a raíz de la guerra, sino acto seguido de cada uno de los atentados que han segado la vida de sus fieles por centenares, también lo es que otros han pretendido, mediante la movilización de sus seguidores, hacerse con el control de determinadas ciudades o barrios de la capital, provocando enfrentamientos armados con las fuerzas de ocupación, contribuyendo así al deterioro de la situación.

Estos mismos rechazan los atentados al considerar que han matado a muchos iraquíes y que es suní tanto en su componente religioso fundamentalista como en su vertiente política sadamista.

Los suníes que también han desarrollado un sentido nacional y se identifican con el país, al cual aspiran a dominar a pesar de ser una minoría,

porque lo han hecho a lo largo de la Historia y consideran es suyo, ven cualquier cambio en la distribución étnica o religiosa del poder como usurpatorio y amenazador y no todos aprueban los métodos terroristas.

La mayor parte de los dirigentes del extinto régimen de Sadam Hussein profesaban la fe suní. Sabemos además que en el pasado el régimen de Sadam Hussein apoyó a diversas organizaciones terroristas de otros países, aunque debemos destacar que no hay certeza de sus relaciones con Al Qaeda.

En principio parece que, algunos de ellos, de forma activa o pasiva apoyan los atentados al considerar que pueden devolverles su posición hegemónica. No hay que olvidar que los datos de que se dispone señalan que los suníes son los que declaran estar más de acuerdo con la *yihad*.

La minoría kurda está situada en el nordeste del país, es una de las mayores «minorías» sin estado del mundo, constituyen el corazón mismo de un embrollo en el que están implicados, además de Irak, Irán, Turquía y Siria, tan deseosos de realizar sus ambiciones regionales como de neutralizar el llamado problema kurdo en sus territorios; los kurdos, por su parte, quieren imponerse en el marco de los Estados bajo cuya jurisdicción se encuentran encuadrados, pero también actuar a escala de Oriente Medio de modo general. Así, la dimensión regional y la dimensión interna del problema se mezclan reforzándose mutuamente, haciendo imposible a cada uno de los actores el dominio de la situación y creando constantemente nuevas vicisitudes.

Su sentido nacional por lo tanto es kurdo no iraquí, asimismo, aunque suní, no se identifican por su adscripción religiosa sino por su carácter étnico y lingüístico no árabe, aceptaron la guerra como una liberación y nunca ha protestado contra ella y también se consideran liberados de un régimen atrozmente opresor y parece que aprecian a los americanos.

Los kurdos, suníes, sin la más leve solidaridad con sus correligionarios árabes, están divididos a grandes rasgos en dos grupos tribales, tenuemente enlazados por la fuerte identidad étnica y el común resentimiento contra sus dominadores de Bagdad, con los que, sin embargo, una facción ha sabido aliarse contra la otra.

Para ellos Irak es un mal menor, ante la imposibilidad geopolítica de la independencia y sólo desean su cuota de poder como defensa de la más amplia autonomía posible.

También rechazan los atentados fundamentalmente por considerarlo como una herramienta política de los seguidores de Sadam.

Hay que tener en cuenta que al hablar de Irak es indispensable distinguir siempre en las tres principales comunidades citadas, teniendo en cuenta que no se trata de comunidades homogéneas, que existe pluralismo político en su seno y que además hay que contar con una importante persistencia del tribalismo entre ellas. Con todo, respecto de algunas actitudes básicas, la distinción tripartita es insoslayable.

Esa distinción ha tenido, tiene y tendrá también un enorme peso en las ramificaciones exteriores de la política iraquí.

Los chiíes son percibidos por los vecinos árabes, casi exclusivamente suníes, como una larga mano de Irán, su rival histórico y perpetuo aspirante a la hegemonía regional.

En la tradicional dominación suní ven los jordanos, sirios y saudíes el acomodo político menos perjudicial para sus propios intereses.

Los kurdos, que se extienden también por Irán y Turquía, constituyendo una continuidad territorial, son percibidos por sus vecinos del norte, en especial los turcos, como un foco de atracción del independentismo kurdo que amenaza su integridad nacional, caso de que se llegue a una solución más o menos federal para Irak, en adecuada respuesta a su pluralismo étnico.

Pero no sólo los grupos étnicos o religiosos iraquíes son los posibles autores de las actividades que determinan la situación de la seguridad, existen otros dos que de forma aislada o en colaboración con otros condicionan el proceso de construcción en marcha.

No parece haber duda de que Irak se ha convertido en la prioridad máxima del movimiento yihadista internacional ya que se ha constatado un aumento considerable de la presencia de grupos islamistas deseosos, además de luchar contra Estados Unidos, de utilizarlo como un elemento más de la propaganda islamista que presenta a Occidente como enemigo de los musulmanes.

De forma parecida a lo que ocurriera en Afganistán durante la ocupación soviética, el Irak actual se ha convertido en un polo de atracción para los elementos yihadistas, tanto locales como venidos de otros países, sobre todo árabes. Algunos de ellos han llevado su lucha a Irak tras la caída del régimen talibán en su anterior santuario afgano. Irak resulta un escenario más propicio para la presencia de *muyahidin* árabes que Afganistán en su momento, debido, entre otras razones, al uso de la misma lengua, la mayor proximidad cultural con la población iraquí que con las tribus afga-

nas y los lazos familiares que se extienden por varios países árabes de la región.

Además de los anteriores existen fundados indicios de que los islamistas de la órbita de Al Qaeda, muchos de ellos llegados de fuera como los mayores defensores de la teoría del choque de civilizaciones, están actuando en Irak con la pretensión, no sólo de enfrentarse a la civilización occidental, si no también con la de que el choque se produzca dentro de las mismas civilizaciones a fin de radicalizar y polarizar a las sociedades árabo-islámicas.

En definitiva, parece que Irak se está convirtiendo en lugar de concentración de voluntarios islamistas llegados de muy diversas procedencias aunque todavía no se conoce muy bien cómo se coordinan estos elementos extranjeros con los autóctonos.

Finalmente, tan importante, si no más, para la vida diaria de los iraquíes es la delincuencia común. La criminalidad común es altísima en Irak y responsable de una buena parte de las víctimas mortales entre toda la población.

Sadam, en octubre de 2002, cuando la crisis que desembocó en la guerra estaba todavía centrada en Naciones Unidas, vació por completo las cárceles del país, en una iniciativa que nunca ha sido explicada. Todo el cúmulo de dificultades posteriores, en las que el elevado desempleo no es menos importante que la inseguridad, no ha podido dejar de ser un espléndido caldo de cultivo para la delincuencia.

Irak es un paraíso de las mafias y de toda clase de tráfico ilegales. Las gentes del hampa encuentran una oportunidad de cobrar por atentado o víctima causada sin olvidar los secuestros que actúan como multiplicador de los efectos de los atentados si se venden a las células fundamentalistas.

Ahora bien ¿quién está organizando los atentados? La respuesta más simple es que no se sabe. Nadie los reivindica y en su mayoría no han podido ser esclarecidos. Es incluso posible que diferentes atentados tengan distinto origen.

Pero lo que no se puede dudar es que muchos de ellos han sido el fruto de una meticulosa preparación, que ha permitido, incluso, que algunos se hayan desarrollado de forma coordinada para conseguir un único objetivo, lo que no está al alcance de un pequeño grupo y es prueba evidente de la existencia de algún tipo de organización.

Descartados los kurdos por su aceptación de un Irak soberano como mal menor y como medio para alcanzar un mayor grado de autonomía, los autores de los atentados pudieran haber sido, en principio, los extremistas chiíes, seguidores de Sadam Hussein o islamistas radicales suníes. Es posible también que en un mismo atentado colaboren distintos grupos baasistas e islamistas. Examinemos las distintas posibilidades.

Los extremismos chií

Un proyecto de democratización de Irak representa una gran oportunidad para los chiíes, comunidad mayoritaria del país duramente reprimida por el régimen baasista. Las encuestas revelan además que los chiíes iraquíes no sienten el menor interés por un régimen teocrático a la iraní (últimamente muy contestado dentro del propio Irán). No tienen pues nada que ganar con un terrorismo desestabilizador.

Sin embargo, no hay que olvidar a la facción radical chií, después que su máximo líder Muqtada-al-Sadr rechazara la oferta de participar en el gobierno provisional, ha protagonizado grandes enfrentamientos con las Fuerzas de Seguridad iraquíes y las fuerzas de la coalición intentando ejercer el control de las ciudades de Nayaf, Kerbala, Nasiriya, Diwaniya, ha desarrollado acciones en Basora y, fundamentalmente desde agosto en el barrio pobre de Bagdad llamado «Ciudad al-Sadr».

El acuerdo de cese de las operaciones alcanzado por la milicia de esta facción chií con el Gobierno iraquí en el mes de octubre, y el inicio de la entrega de armas a cambio de liberar a los presos de Al-Sadr y no perseguir a sus dirigentes y miembros no parece ser garantía suficiente para el cese total de sus actividades violentas, si una vez celebradas las elecciones en enero de año próximo los resultados no responden a sus expectativas o, como se ha dicho anteriormente, se prolonguen en el tiempo las acciones que afecten a la población civil

Los restos del baasismo

Parece obvio que la organización de una estructura para perpetuar al baasismo en el poder formó parte de una estrategia del régimen, que podríamos denominar «de último recurso», en la que probablemente también estaban incluidos el súbito colapso de las estructuras estatales y el fomento de los saqueos y desórdenes, asimismo parece también evidente que el núcleo inicial de sus autores o impulsores procedían de la maraña de Servicios de Inteligencia y Seguridad del derrocado régimen. Sólo

así se podría explicar la rapidez y eficacia con que los insurgentes iniciaron sus actividades.

Los baasistas son los que más pierden con la instauración de un régimen democrático por lo que parece lógico pensar que su objetivo sea sembrar el desánimo en la población iraquí y forzar la retirada internacional, para evitar una salida de esa índole a la crisis y permitir ya sea la restauración del régimen baasista, ya sea la instauración de un régimen islamista.

No hay que olvidar, por otra parte, que el régimen de Sadam era una cleptocracia organizada desde el poder, en la que participaban los jefes pero también los *sheiks* tribales y numerosas autoridades y que el régimen de Sadam evolucionó desde una postura panarabista hasta una islamista sobre todo a partir de la crisis con Kuwait en 1990. Sabemos además que apoyó a diversas organizaciones terroristas de otros países, aunque debemos destacar que los indicios acerca de sus supuestas relaciones con Al Qaeda son en cambio muy endeble.

El supuesto encuentro en Praga entre Mohammed Atta y un diplomático iraquí no se ha confirmado. De hecho, parece que Osama bin Laden rechazó en 1998 una aproximación propuesta por el dictador. Su supuesta conexión con el grupo islamista kurdo Ansar-ul-Islam, vinculado a Al Qaeda, tampoco se ha confirmado.

Pero la popularidad de Bin Laden entre los árabes suníes de Irak, puesta de manifiesto en los sondeos de opinión, y el apoyo que entre esta población árabe tiene la opción por un Estado islamista resulta tremendamente inquietante.

Ahora bien dado que el baasismo dispone, en la actualidad, de poca credibilidad y que no es descartable que sus seguidores deseen recuperar el monopolio del poder, no sería extraño que alguno de sus elementos se inclinen cada vez más al tradicional nacionalismo árabe, postura que además puede atraer mucha más simpatía entre las poblaciones de los Estados árabes vecinos, y basculen hacia posiciones islamistas o, al menos, estén cooperando con algunos de sus grupos.

El alqaidismo

La posibilidad más peligrosa es que detrás de los atentados de los últimos meses, o al menos parte de ellos, se encuentre lo que podríamos denominar el *alqaidismo*. Es decir, no necesariamente agentes de Al Qaeda, sino militantes iraquíes y extranjeros que, cualquiera que sea la organiza-

ción a la que pertenezcan, se consideran combatientes de esa *yihad* global que tiene en Bin Laden a su líder más conocido.

De hecho en documentos atribuidos a Al Qaeda la estrategia consistiría en crear células yihadistas combatientes y conseguir, como mínimo, la neutralidad de los chiíes en el combate, y a ser posible intentar inducirlos a combatir contra los americanos.

Ello supondría que la lucha contra las fuerzas de la coalición en Irak representaría para militantes de todo el mundo suní un foco de atracción similar al que hace años supuso la lucha contra las fuerzas soviéticas en Afganistán.

Hay muchos indicios de que es así, incluidos datos acerca de la penetración de militantes extranjeros a través de las fronteras iraquíes, extensas y difíciles de controlar, e incluso de visitas a Irak de activistas vinculados a Al Qaeda.

Hay dos grupos a los que conviene prestar especial atención, Ansar al-Islam, grupo yihadista que comenzó a operar en el año 2001 en el Kurdistán iraquí y Tawhid Wal Jihad, al parecer encabezado por el jordano Abu Musab al-Zarqawi, aparentemente uno de los terroristas más peligrosos en la actualidad.

Unos pocos cientos de miembros de Ansar al-Islam, con campamentos en el norte de Irak, desbaratados durante la guerra, han vuelto a entrar desde Irán, y es muy posible que sean los autores de algunos de los atentados cometidos en la zona norte.

Mas preocupante es el grupo de Al-Zarqawi, dirigente que después de haber sido herido en Afganistán huyó, primero a Irán y posteriormente a Irak, donde en la actualidad parece encontrarse.

Su estrategia, además de atacar a las tropas de la coalición, consistiría, según un documento interceptado por los americanos en enero pasado, en atacar a los chiíes con la intención de que éstos desencadenaran represalias contra los suníes, y provocar así una guerra de sectas que extendiera la violencia por todo el país, con el resultado final de hacer «despertar a los adormecidos suníes».

Todo lo anterior y los procedimientos utilizados en la ejecución de los atentados parecen indicar que la autoría de muchos de ellos puede ser atribuida a células pertenecientes a grupos yihadistas en colaboración a no con elementos radicales baasistas.

Conclusiones

Naciones Unidas dieron por terminado el conflicto de Irak mediante la resolución 1483 del Consejo de Seguridad ya que su texto viene a reconocer la naturaleza de naciones ocupantes a Estados Unidos y al Reino Unido, reconoce el poder de la coalición como administración transitoria hasta que se restituya el poder legítimo en Irak y revela que para el Consejo de Seguridad la violencia política existente en Irak no puede ser calificada jurídicamente de «guerra», sino más bien de actuación «terrorista» (por tanto, no sujeta al Derecho de la Guerra).

La misión de la coalición quedó definida como de proporcionar «seguridad y estabilidad» a Irak para que pueda aprobar una «nueva constitución» y «celebrar elecciones democráticas libres».

La función de Naciones Unidas aunque definida como fundamental o crucial no ha dejado de tener un carácter independiente y complementario, primero del de la autoridad provisional y posteriormente del Consejo de Gobierno o del gobierno provisional.

El régimen establecido para la reconstrucción de Irak es altamente intervencionista, como lo han sido las misiones de pacificación de Naciones Unidas a lo largo de los años noventa, en Bosnia, Timor y Kosovo en contradicción, según los internacionalistas, con las Convenciones de La Haya (1907) y Ginebra (1949) que regulan los regímenes de ocupación de la forma más abstencionista posible, procurando respetar al máximo la legislación existente. Consagra la supremacía americana, es quizás el más realista posible y el que más posibilidades tiene de llevar adelante una tan extraordinariamente difícil tarea como la de reconstruir ese país y conducirlo hacia un Estado que pueda vivir en paz consigo mismo y con sus vecinos.

Naciones Unidas otorgan legitimidad al traspaso de poderes establecido entre el gobierno provisional y la coalición.

El actual arreglo institucional, determina que las tropas de la coalición dependerán exclusivamente del mando americano, supone una limitación objetiva a la soberanía de la nación huésped, pero puede considerarse ineludible dadas las circunstancias. La soberanía concedida de momento al pueblo iraquí es parcial, pero comprensible dada la inseguridad existente y la incapacidad para resolver los problemas que crea y que pueden llegar a minar la del gobierno que se constituya.

En resumen Naciones Unidas no han hecho más que validar el proceso de construcción de la paz diseñado por Estados Unidos y puesto en prácti-

ca, aunque con retraso, por la coalición, evitando, al menos de momento, el caos y el desastre.

La aceptación de la paz por parte de los kurdos y los acuerdos alcanzados con los radicales chiíes dejan como autores de los actuales actos terroristas a los baasistas y yihadistas, que trataran por todos los medios no sólo de influir en las elecciones a la Asamblea Nacional, sino de impedirlos de manera absoluta.

La posible mezcla de nacionalismo árabe y radicalismo islámico, junto con un difuso espíritu de «contracruzada», resultaría extremadamente peligrosa, proporcionando el mismo carácter de símbolo que el ostentado por los *muyahidin* afganos en los años ochenta.

En cualquier caso la actitud de la mayoría de la población, chiíes y kurdos, seguirá siendo, en último extremo, decisiva.

Si después de las elecciones la violencia de los baasistas y yihadistas sigue alcanzando a un gran número de ciudadanos iraquíes o a sus instalaciones civiles o se percibiera que tratan de imponer un orden social restrictivo en exceso, a lo talibán, allá donde puedan, y se rompiera el equilibrio existente entre los grupos étnicos y religiosos, existiría un gran riesgo de guerra civil.

Otra consecuencia posible, y altamente inquietante, es que en un futuro no muy lejano aparezca una nueva generación de *muyahidin*, como los surgidos en Afganistán a raíz de la guerra contra la Unión Soviética, que extiendan sus operaciones a otras zonas.

CAPÍTULO CUARTO

VISIONES NEOCONSERVADORAS DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

VISIONES NEOCONSERVADORAS DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Por PERCIVAL MANGLANO

Introducción

En agosto de 2004, el presidente Bush anunció una decisión cuya trascendencia para Europa fue sin duda ocultada por la modorra vacacional en la que estaban sumidas gran parte de los europeos. Bush hizo entonces oficial la decisión de retirar 70.000 tropas americanas estacionadas en Europa y Asia. Dos tercios de la reducción afectarían a Europa, especialmente a Alemania donde está alrededor del 70% de las más de 100.000 tropas americanas en Europa.

El anuncio fue un tanto tramposo en cuanto que gran parte de las tropas supuestamente estacionadas en Europa lo están en realidad en Irak. Además, no hizo más que poner en boca del presidente algo que el secretario de Defensa, Rumsfeld, llevaba dando a entender más de un año. Lo crucial, en todo caso, fue la radical importancia de los efectos de dicha decisión. Después de más de 60 años arriesgando la vida de sus hombres y mujeres para proteger a los europeos de sí mismos y de la Unión Soviética, Estados Unidos se marchaban, bajando así a Europa varios peldaños en su escala de prioridades.

Esta redistribución de los recursos militares americanos en el mundo es el resultado lógico de los cambios estratégicos precipitados por el 11 de septiembre (11-S) y la decisión de la administración Bush de intervenir en Irak. Clave en la conformación de la visión estratégica del presidente fue un

grupo de ideólogos comúnmente llamados «neoconservadores». Desde sus puestos en la Administración, los *think-tanks* (fundaciones creadoras de opinión), los medios y la comunidad académica, produjeron las ideas que más han marcado el ejercicio de la política exterior americana desde el 11-S. Esta influencia ni es omnicompreensiva, ni ha secuestrado la política americana como muchos de sus adversarios afirman tajantemente. Pero, en tanto en cuanto la decisión de invadir Irak no se puede comprender sin hacer referencia a los neoconservadores, sí que se puede afirmar que las decisiones más importantes en materia de política exterior de la administración Bush han estado claramente marcadas por las ideas neoconservadoras.

Dada, pues, su innegable influencia —que se analizará en más detalle más adelante—, es importante conocer su visión de las relaciones trasatlánticas para tratar así de prever la posición de la segunda administración Bush al respecto. Además, al identificar las corrientes ideológicas reflejadas en la decisión de redistribuir las tropas fuera de Europa, se podrá entender mejor la visión global del mundo de los actuales dirigentes norteamericanos.

Para ello, primero se pondrá en perspectiva la relación histórica de Estados Unidos con Europa. Cabe preguntarse si la masiva presencia americana en Europa durante la segunda mitad del siglo XX ha sido algo excepcional y si, en el fondo, se está cerrando en estos momentos un mero paréntesis impuesto por la gravedad de la pasada amenaza soviética.

A continuación, se analizará quiénes son los neoconservadores y cuál es su ideología, alejándonos de las comunes caricaturas que les convierten en fanáticos de la extrema derecha. De ahí, se pasará a estudiar los eventos acaecidos desde el 11-S y el papel que en ellos ha jugado Europa desde un punto de vista neoconservador. Se presentará, también, el más importante análisis neoconservador de las relaciones trasatlánticas: el de Robert Kagan.

Finalmente, se darán dos visiones contrapuestas sobre la pregunta que los neoconservadores han hecho surgir en las mentes de los dirigentes norteamericanos: ¿es Europa prescindible para Estados Unidos? Las conclusiones divergentes justifican el título de este capítulo que, al hablar de «visiones neoconservadoras» en plural quiere subrayar la falta de conformidad entre los propios neoconservadores en lo que se refiere al espíritu que deberá marcar las futuras relaciones entre Estados Unidos y Europa.

Historia de la relación transatlántica: ¿fue el periodo 1942-2003 una excepción?

Estados Unidos es la primera —y quizá única— nación puramente ideológica del mundo. La nación norteamericana se sustenta no por los lazos de sangre que comparten sus ciudadanos, ni por el territorio sobre el que viven, sino por los valores en los que creen. Estos son los valores que los reverenciados «padres fundadores» (Washington, Franklin, Jefferson, Hamilton, Adams, etc.) introdujeron en los documentos constituyentes de la nueva República: la Declaración de Independencia, la Constitución, los *Federalist Papers*, el *Farewell Address* (discurso de despedida) del presidente Washington, etc.

La creencia en la igualdad intrínseca entre seres humanos y en el derecho inalienable de todos a la libertad y a la búsqueda (*pursuit*) de la felicidad fue revolucionaria. Y fue revolucionaria precisamente frente a los valores aristocráticos, jerárquicos y exclusivos que rigieron la Europa de finales del siglo XVIII. Que Estados Unidos sean hijos de Europa no debe hacer olvidar que su creación se funda en contraposición al Viejo Continente. Los «padres fundadores» vieron en Europa la encarnación de la corrupción moral de la que los americanos debían huir *de iure* tras haberlo hecho *de facto*.

Estados Unidos, por lo tanto, nacieron de espaldas a Europa. La distancia geográfica del continente europeo quiso ser reforzada por una distancia moral que hiciese de la joven República el referente de libertad y felicidad en el mundo. Jefferson, en una expresión que se convertiría en casi mítica, habló de la necesidad de evitar *entangling alliances* (alianzas enredadoras) con las potencias europeas.

Esta introspección norteamericana se mantuvo durante prácticamente todo el siglo XIX. La Guerra de Independencia terminó en 1783, pero una nueva guerra con Gran Bretaña en 1812-1814 resultó en la toma británica de la ciudad de Washington y en la quema de la Casa Blanca. Estados Unidos consiguieron preservar su independencia, pero se reafirmó su rechazo hacia Europa. Todos sus esfuerzos estarían dirigidos desde entonces a la consolidación de la joven nación y a su expansión geográfica hacia el Pacífico. La expansión territorial de la República avanzó, incluso, a expensas de los europeos como en los casos de la compra de Luisiana (en 1803) o la invasión de Florida (en 1812). La exclusividad americana fue puesta de manifiesto en la Declaración Monroe de 1823 que quiso hacer de los continentes americanos (Norte y Sur) una zona

libre de colonialismo europeo en un momento en el que Estados Unidos no tenían el poder militar para hacerla efectiva. Aunque fuese simple retórica, los americanos continuaban marcando sus distancias frente a Europa.

La guerra contra México (1846-1848) y la Guerra Civil (1861-1865) fueron nuevos hitos de la expansión y consolidación norteamericanas. Estados Unidos estaban creciendo, extendiéndose hacia los límites geográficos continentales que ahora los definen. Para finales del siglo, dicho proceso había sido esencialmente completado. Washington comenzó entonces a fijar su atención más allá de sus fronteras, descubriendo primero intereses estratégicos en sus mares circundantes. El mar Caribe presentaba una importancia primordial por su cercanía y control de los estrechos accesos al sureste americano y al istmo panameño, donde se proyectaba construir un canal que permitiese unir más estrechamente sus vertientes atlántica y pacífica. El foco de inestabilidad identificado en Cuba llevó a Estados Unidos a enfrentarse de nuevo a Europa. España se convirtió en el año 1898 en la primera víctima del desperezar del gigante americano.

Sin embargo, la primera gran prueba del interés americano por Europa fue la Primera Guerra Mundial. El presidente Wilson prometió no involucrarse en la guerra. Incluso ganó las elecciones presidenciales de 1916 con dicha promesa. Pero, la perspectiva de una victoria de las potencias europeas más opuestas a los principios democráticos americanos terminaron por convencer en 1917 a Wilson de la necesidad de intervenir. Su decisión llevó a la muerte a 116.500 americanos en los campos de batalla europeos. Este trauma, combinado con el fracasado proceso de ratificación del Tratado de Versalles en el Senado americano, empujó a Estados Unidos a una nueva etapa de aislacionismo que no se rompió hasta su entrada en la Segunda Guerra Mundial. De las más de 400.000 muertes americanas durante dicho conflicto, más de 250.000 se produjeron en Europa. En total, 16 millones de americanos se movilaron durante la guerra. Estados Unidos, una vez más, había salvado a Europa de sí misma.

El final de la guerra resultó en el lógico impulso de repliegue y vuelta a casa de los «chicos». Pero, el poder acumulado por Estados Unidos, la debilidad de los aliados europeos y el expansionismo soviético produjeron el fenómeno que seguramente esté desapareciendo en estos momentos: la máxima prioridad otorgada a Europa en los planes estratégicos norteamericanos.

Esta máxima importancia fue posiblemente interpretada de manera bien distinta por europeos y norteamericanos. La creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el poder de veto otorgado a Gran Bretaña y Francia en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el desarrollo de un exitoso proceso de integración europea pudieron hacer sentir a los europeos que su relación con Estados Unidos era la de una alianza entre iguales. La dinámica de las alianzas a veces implica una tendencia a equiparar formalmente a los aliados en tanto que el valor de los votos de cada uno de ellos es el mismo. Los europeos se sentaban a la misma mesa que los americanos para decidir, conjuntamente, sobre su propio futuro. Los europeos eran actores de su propia seguridad.

Pero, quizá los europeos no hicieron más que vivir una ilusión. Una ilusión que quedó oculta por las necesidades impuestas por la guerra fría. Una ilusión que comenzó a desvanecerse a partir de los años noventa. Entonces, quedó patente que Europa no había sido tanto una aliada para Estados Unidos durante la guerra fría, cuanto un teatro de operaciones. En Europa era donde se enfrentaban los Ejércitos soviético y norteamericano. Europa era la zona geoestratégica clave cuyo dominio implicaba el dominio mundial. Estados Unidos no podía permitir dejar caer a Europa en manos comunistas por las implicaciones que esto tendría sobre su propia seguridad. Si los europeos, pese a sus mínimas capacidades militares y testimoniales arsenales nucleares, se querían hacer la ilusión de que eran partícipes de su propia seguridad y podían tratar a los americanos de tú a tú, se les trataría con condescendencia. Europa era demasiado importante para ser dejada en manos europeas. El precio a pagar fue que los europeos viviesen la ilusión de ser actores en la confrontación Este-Oeste.

Seguramente, ninguna de estas dos interpretaciones sea estrictamente correcta. Sin embargo, lo que sí debe resaltarse es la idea de que los americanos han podido ver en Europa ante todo a un teatro de operaciones, a un campo de batalla. Esto ayudará a entender el fondo de la decisión de trasladar sus tropas a otros lugares del mundo. Los años noventa fueron, en este sentido, una época de transición: la guerra fría había terminado, pero no había surgido una nueva amenaza de dimensiones tales que justificase trasladar las tropas a otras partes del mundo (además, no deben olvidarse los recelos que pudo suscitar el proceso de la reunificación alemana).

Estados Unidos asumió tras el 11-S una nueva visión estratégica, plasmada en su Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002. Ésta calificó

a los enemigos del país como «indisudables» (1), debiéndose, por lo tanto, desarrollar políticas preventivas que les impidiesen atacar primero (*strike first*). El peso de los neoconservadores en la elaboración de dicha estrategia fue decisivo. Por eso, en el momento de analizar la actual visión americana del mundo, es importante tomar en cuenta sus influencias neoconservadoras. Pero, primero, se debe examinar quiénes son los neoconservadores.

¿Quiénes son los neoconservadores?

La definición del neoconservadurismo no es tarea fácil. No existe una doctrina asentada o unos textos fundadores de esta corriente ideológica. No hay una institución de la que una gran mayoría de los neoconservadores forme parte. Los propios neoconservadores más destacados niegan que exista un movimiento neoconservador como tal. Los vínculos entre los neoconservadores son a menudo informales (o familiares) y los matices de análisis importantes. No debe sorprender que el mensaje principal de este capítulo sea que hay varias visiones neoconservadoras de la relaciones trasatlánticas contrapuestas entre sí.

Sin embargo, pese a las distintas tonalidades del pensamiento neoconservador, hay una característica que pernea su pensamiento. Éste es su profundo carácter binario y maniqueo. Los neoconservadores viven en un mundo definido por la oposición entre «ellos» y «nosotros», entre el bien y el mal, entre los valores propios y la amenaza que aspira a destruirlos. Esta concepción profundamente moral del mundo permite discrepar sobre métodos o sobre prioridades de acción, pero es intransigente en cuanto a las líneas de separación entre el bien y el mal. Las zonas grises son inaceptables (2).

Y es precisamente este pensamiento binario y moral el que impide a los neoconservadores aceptar que las líneas divisorias entre el bien y el mal

(1) Contrariamente a la época de la guerra fría, no se puede contar con una racionalidad del enemigo que le impida lanzar un ataque por el temor de la represalia americana. Los terroristas no tienen ni una población, ni un territorio sobre el que sentirse responsables. Además, su lógica suicida les quita incluso la racionalidad implícita en la voluntad del ser humano de querer preservar su propia vida.

(2) Un problema con este discurso tan moralizador es que no siempre se ve reflejado en el comportamiento personal de los neoconservadores. Richard Perle se ha visto involucrado en varios escándalos de corrupción y tráfico de influencias. Uno de ellos le obligó a dimitir de su cargo de presidente del Defense Policy Board (órgano de asesoramiento del Departamento de Defensa).

sean fijas. El bien no puede coexistir con el mal. El bien es bien en tanto que aspira a derrotar al mal. El mal es expansivo, con lo que el bien también debe serlo. El bien pasivo no es bien; para demostrar su bondad debe ser activo, debe tomar iniciativas que combatan al mal de frente (3).

Los neoconservadores centran actualmente su interés preferente en la política exterior, pero originalmente esto no fue así. Los orígenes del neoconservadurismo se remontan a los profundos cambios sociales por los que atravesó Estados Unidos durante finales de los años sesenta. Entonces, intelectuales de la izquierda como Irving Kristol, Michael Novak y Norman Podhoretz se sintieron insatisfechos con los valores de contracultura y liberación de las minorías que comenzaron a dominar a la izquierda de su país. Su pensamiento moralizador y unificador se enfrentó al multiculturalismo, al consumo de drogas generalizado o a la liberación de la mujer, incluida la sexual. Dejaron de reconocerse en una izquierda que consideraron radical.

Esta reacción se combinó con un segundo movimiento de la izquierda: el ablandamiento de su anticomunismo. Los neoconservadores se definen por su anticomunismo visceral que les lleva a oponerse a cualquier posibilidad de distensión internacional. Los llamamientos a la coexistencia pacífica de Estados Unidos con la Unión Soviética les causaron un enorme rechazo. Su definitivo abandono de las filas demócratas se fraguó con la candidatura radical de McGovern a las presidenciales de 1972.

Irving Kristol es seguramente la figura capital de esta primera generación de neoconservadores. Suya es la definición más provocadora del neoconservador: «un liberal atracado por la realidad» (4). La realidad de los años sesenta fue la que atracó a los liberales y les convirtió en neoconservadores, empujándoles a integrarse en las filas del Partido Republicano. La etiqueta de «neoconservadores» se la pusieron sus adversarios que quisieron resaltar así su conversión y primicia en el conservadurismo. Los neoconservadores eran unos recién llegados a la derecha.

A esta primera generación de neoconservadores siguió una segunda que es la que hoy ejerce su influencia sobre la administración Bush. Así como

(3) Por muy pueril que pueda parecer este vocabulario de enfrentamiento entre el «bien» y el «mal», los neoconservadores lo usan abiertamente. El título del libro neoconservador más influyente de los últimos años es *An End to Evil (El final del mal)*. Sus autores son David Frum (antiguo redactor de discursos de George Bush y autor de la célebre expresión «Eje del mal») y Richard Perle (el más influyente neoconservador junto con Paul Wolfowitz).

(4) «Liberal» en el sentido norteamericano del término, es decir, identificado con la izquierda.

la primera se mantuvo al margen de la política activa y se centró en el trabajo intelectual de publicar libros, editar revistas e investigar en *think-tanks*, la segunda dio el salto a la política muy pronto. Paul Wolfowitz —el actual número dos del Departamento de Defensa y neoconservador más exitoso en su carrera política— o Richard Perle comenzaron a ocupar puestos de responsabilidad política en las administraciones de Ford y de Carter. No todos, sin embargo, siguieron esta carrera. William Kristol (hijo de Irving) y Robert Kagan mantuvieron una carrera más intelectual, el primero como editor de la revista *Weekly Standard* y el segundo como investigador del *think-tank Carnegie Endowment for International Peace*. Lo que sí se consolidó en esta segunda generación de neoconservadores fue un interés capital por la política exterior.

Merece la pena resaltar qué son, pero también qué no son los neoconservadores. Son, ante todo, intelectuales. Tienen estudios avanzados, escriben prolíficamente y ejercen su influencia ante todo a través de medios escritos, aunque crecientemente a través de la televisión (en particular, la cadena *Fox News*) y la radio. Los neoconservadores son hacedores de opinión particularmente exitosos. Lo que no son políticos electos que deban rendir cuentas a su electorado (el propio Wolfowitz afirma que él no es un político) (5), o militares o empresarios o directivos de empresa. Los neoconservadores habitan ante todo en el mundo de las ideas, pero han tenido la rara habilidad de saber llevar estas ideas a la práctica.

El discurso diseñado por los neoconservadores durante los años noventa (que cristaliza en el *think-tank Project for the New American Century* creado en 1997) se puede resumir en cuatro puntos (6). Cuatro puntos que no están extraídos de un texto señalado de un autor individual, sino que son repetidos en orden y forma distintos en escritos de diferentes neoconservadores:

1. Apoyo a los aliados democráticos y oposición a los malignos que desafían los valores norteamericanos.
2. Estados Unidos es la única potencia responsable del orden mundial.
3. La libertad política y económica debe ser promocionada en todas partes.
4. Los gastos en defensa deben ser aumentados.

El aspecto que más debe ser resaltado de este discurso es el que a menudo más se ignora por subyacer y estar implícito en estos puntos: su carácter revolucionario. Los neoconservadores son enemigos del *status quo*.

(5) *Interview by Radek Sikorski.*

(6) HALPER & CLARKE: *America Alone.*

Esto es lo que les enfrenta a la escuela llamada «realista» de las relaciones internacionales (cuyo autor viviente más célebre es Henry Kissinger). Los realistas son conservadores tradicionales que aspiran a apuntalar un equilibrio de poderes que dé estabilidad al escenario internacional. Tal equilibrio implica la coexistencia de poderes de ideología antagónica, pero que pueden llegar a entenderse por coincidir ciertos intereses concretos (ante todo, el de su propia preservación).

Los neoconservadores atacan la hipocresía que entraña este sistema. Se oponen a la defensa de unos intereses nacionales desprovistos de consideración moral alguna. Para ellos, los intereses nacionales de Estados Unidos se confunden con sus principios y valores de libertad y democracia. Al promover la extensión de estos valores por el mundo, Estados Unidos está de hecho defendiendo sus propios intereses nacionales. La concepción neoconservadora de defensa de los intereses norteamericanos es dinámica, frente al percibido carácter estático del realismo. Como ya se apuntó antes, el neoconservadurismo cree que el bien debe derrotar activamente al mal, lo que implica acometer políticas proactivas de enfrentamiento y acorralamiento del mal.

Es en este sentido que el neoconservadurismo es estrictamente revolucionario. La expresión que más se repite en sus textos es la de «transformación» del mundo (7). Los neoconservadores viven en un mundo marcado por la falta de libertad y democracia que no les gusta y están decididos a cambiarlo, a moldearlo a su gusto. Quieren transformar el mundo a imagen de Estados Unidos, de tal forma que los grandes principios que rigen su modelo interno de convivencia se apliquen efectivamente en todo el mundo. La misión de la democracia no puede estar limitada a sobrevivir allá donde exista. Debe visar también a expandirse por el mundo (8).

(7) Para evitar las controversias que puede crear el discurso neoconservador «puro», los responsables políticos como Wolfowitz pueden edulcorar sus declaraciones hablando de «quitar los grilletes» (*remove the shackles*) a la democracia haya donde los tenga.

(8) Esta convicción se vio reforzada por el 11-S. Antes, destacados neoconservadores que defendieron la intervención en Irak, como Wolfowitz, se habían declarado abiertamente escépticos ante la perspectiva de embarcar a Estados Unidos en aventuras de *nation-building* (construcción de naciones): «Promoting democracy requires attention to specific circumstances and to the limitations of US leverage. Both because of what the US is, and because of what is possible, we cannot engage either in promoting democracy or in nation-building as an exercise of will. We must proceed by interaction and indirection, not imposition.» en *Statesmanship in the New Century*.

Expandirse, si es necesario, por la fuerza. La expansión de la democracia es una cuestión de vida o muerte. Sólo se podrá preservar la democracia allí donde existe si arraiga en todo el mundo. Por eso, la seguridad de Estados Unidos como nación ideológica depende en última instancia de que combata activamente las fuerzas autoritarias y dictatoriales del resto del mundo. De allí la constante preocupación neoconservadora con los recortes en el presupuesto de Defensa acaecidos en Estados Unidos durante los años noventa en coherencia con los llamados «dividendos de la paz» cobrados tras el final de la guerra fría. Los neoconservadores se opusieron denodadamente a esta tendencia advirtiendo que el final de la guerra fría suponía sólo la victoria en una batalla por la libertad, pero que la guerra continuaba en todas aquellas zonas del mundo de las que la democracia continuaba estando ausente.

En este sentido, se debe insistir en hasta qué punto el neoconservadurismo es una ideología esencialmente americana. Se podría incluso definir como una forma radical de nacionalismo norteamericano. En el nacionalismo que refleja las peculiaridades de la nación norteamericana, las cuáles, como ya hemos señalado, están fundadas más en la ideología que en las características físicas. Las bases de la nación americana son profundamente revolucionarias. Los neoconservadores aspiran a extender dicha revolución al resto del mundo, «americanizando» el mundo por la fuerza, si es necesario. El excepcionalismo norteamericano tan fomentado por los «padres fundadores» llegaría así a convertirse en la norma mundial.

Ahora bien, su preocupación por la fuerza militar no es tan obsesiva como algunos de sus críticos afirman. Los neoconservadores se declaran preparados a utilizar la fuerza para obtener sus fines, pero no exclusivamente. Como ejemplo, se puede tomar la iniciativa del Amplio Oriente Medio (*Wider Middle East*). Esta iniciativa aspira a implicar a los regímenes de los países que van desde Mauritania hasta Asia Central en un proceso de reformas democráticas internas (es decir, alentadas desde el interior de sus sociedades y no impuestas desde fuera). Asumida por el G-8 y por la Unión Europea, su primer foro debería celebrarse en Marruecos en diciembre de 2004. El proyecto es de origen neoconservador y se complementa con la acción militar desarrollada en Irak. No todo son bayonetas en el proyecto neoconservador.

Finalmente, otro concepto clave en el pensamiento neoconservador es el de la «unipolaridad» o «hegemonismo». Tras el final de la guerra fría, el mundo entró en una época definida por una supremacía norteamericana que los neoconservadores han querido preservar. La hegemonía america-

na es buena para el mundo por el peso que otorga a la democracia y a la libertad. Estados Unidos deben, por lo tanto, preservar dicha hegemonía. Esto pasa, ante todo, por asumir su existencia y consecuencias en el ejercicio de todas sus políticas, pero, en particular, en la de defensa, asegurando así una hegemonía militar apabullante.

Estas políticas no serían unilaterales, sino de liderazgo. La capacidad de liderazgo es un tema recurrente en los textos neoconservadores, sobre todo por su importancia para Estados Unidos: los neoconservadores alientan a su país a tomar la iniciativa en sus políticas aunque sea sin el consenso inicial de sus aliados porque, al hacerlo, convencerán a los indecisos de seguirles (9).

La llegada de George W. Bush a la Presidencia norteamericana en 2001 supuso la entrada de destacados neoconservadores en la segunda y tercera escala del Departamento de Defensa, la vicepresidencia y el Consejo de Seguridad Nacional. En el momento del impacto de los aviones secuestrados sobre las torres gemelas el 11-S, su discurso pasó a ocupar un lugar central en la política exterior americana por su capacidad para dar respuesta a la pregunta que asoló entonces la mente de los americanos en general y de su presidente en particular: «y ahora, ¿qué hacemos?»

El 11-S, la guerra contra el terrorismo, Irak y Europa

Por mucho que los neoconservadores opongan su pensamiento al de los realistas, no cabe duda de que tienen muchas ideas en común. La disciplina académica misma de las relaciones internacionales es hasta cierto punto de origen realista, lo que explica que aquellos que se quieran distanciar de sus principios morales deban hacerlo tras haber interiorizado sus claves. Una de las concordancias entre neoconservadores y realistas es la que se refiere a la preeminencia de la acción de los Estados en las relaciones internacionales. La teoría realista hace de las relaciones internacionales un monopolio de la acción de los Estados, atribuyéndoles el poder supremo (sobre todo, militar) en la escena internacional. Esta con-

(9) Las reflexiones de Wolfowitz en *Statesmanship in the New Century* al respecto son muy claras: «Perhaps no Cold War lesson can teach us more than the remarkable record of the United States in building successful coalitions. This can teach about the importance of leadership and what it consists of: demonstrating that your friends will be protected and taken care of, that your enemies will be punished and that those who refuse to support you will regret not having done so.»

cepción ha sido ampliamente criticada desde los años setenta por su reduccionismo, pero por autores llamados liberales, no por los neoconservadores.

Los neoconservadores, con su característica agresividad siempre en busca de enemigos a batir, desarrollaron un discurso durante los años noventa identificando la mayor amenaza para Estados Unidos en otros Estados, en particular China e Irak. En China vieron la emergencia de una potencia clásica, con enormes recursos demográficos, económicos y financieros, además de con una ideología comunista. En Irak, vieron un poder desestabilizador, agresivo y expansivo, determinado a adquirir armas de destrucción masiva y a usarlas. Menos explícito, pero quizá igual de importante, fue la decepción moral que les supuso la decisión de Bush padre, de no entrar en Bagdad tras la primera guerra del Golfo, dejando así en el poder a un sangriento dictador que masacró a su propia población sublevada a instancias americanas. Además, Irak encarnaba los peligros asociados con la proliferación nuclear y ponía en evidencia la escasa capacidad de los instrumentos multilaterales para hacer frente a este tipo de amenazas.

La fijación estatal impidió a los neoconservadores ver la amenaza que suponían los actores no-estatales y, en particular, los terroristas. Sus más importantes escritos antes del 11-S apenas mencionan la amenaza del terrorismo. Y su reacción tras el 11-S siguió centrada en atacar Estados, en particular, Irak.

Sin duda, prácticamente nadie previó una tragedia de las proporciones de las del 11-S. Pero lo que sí demostraron tener los neoconservadores en los días posteriores a la tragedia fueron los reflejos intelectuales más rápidos. La estrategia proactiva y preventiva desarrollada por los neoconservadores durante la década anterior fue la que mejor se adaptó a las necesidades del presidente Bush en el momento de elaborar su estrategia de respuesta a la masacre. El ataque se había producido tras un vano intento de coexistir con las fuerzas de represión y autoritarismo del resto del mundo y, en particular, de Oriente Medio. No inmiscuirse en los asuntos internos de los Estados origen del fundamentalismo islámico implicaría que éstos continuarían siendo las bases desde las que se organizarían futuros ataques. Se había declarado la guerra a Estados Unidos y había que llevar el frente de dicha guerra lejos del territorio norteamericano. Primero a Afganistán y luego a Irak.

Han corrido ríos de tinta sobre las motivaciones norteamericanas para atacar Irak. Las armas de destrucción masiva han demostrado, a poste-

riori, ser una justificación equivocada. El propio Wolfowitz otorgó la importancia dada a su existencia para justificar la guerra a «razones burocráticas», ya que eran el único asunto sobre el que todo el mundo se podía poner de acuerdo (10). En todo caso, la explicación más puramente neoconservadora (que no es necesariamente la de la administración Bush en su conjunto) mantiene una vigencia plena: su voluntad revolucionaria de transformar el mundo y, en particular, Oriente Medio.

Irak se había convertido en un símbolo para la ideología neoconservadora de todo lo que había que cambiar en Oriente Medio. Así como los valores americanos se definieron en contraposición a los europeos en el momento de la Guerra de la Independencia a finales del siglo XVIII, a principios del siglo XXI se contraponían a los de Oriente Medio. La agresividad, la corrupción, el despotismo llegaban a sus cotas más altas en Oriente Medio. E Irak era el caso más extremo de la región. Cambiar los regímenes árabes pasaba ante todo por cambiar el régimen iraquí, por la fuerza si fuese necesario. Del momento que el fanatismo árabe-musulmán había causado la muerte de 3.000 americanos, había llegado el momento de transformar de una vez por todas Oriente Medio. Y se empezaría por Irak.

En estas circunstancias, se buscó el apoyo de los tradicionales aliados americanos. El liderazgo en la acción sería norteamericano, pero se esperaba recabar ayuda de otras democracias, en especial europeas. La misión determinaba la coalición, contrariamente a lo que había ocurrido en el pasado. Estados Unidos asumía su hegemonía, asumía la unipolaridad mundial, pero no desdeñaba la colaboración con otros. Algunos neoconservadores fueron escépticos de esta actitud desde el principio; el resultado de los esfuerzos americanos por recabar apoyos no hizo más que confirmar su opinión.

De esta manera, llegamos al análisis del lugar que Europa ocupa en la concepción neoconservadora del mundo. El primer comentario general a realizar a este respecto es que Europa no es la región geográfica de mayor prioridad mundial para los neoconservadores. Lo es Oriente Medio. Éste es el campo de batalla donde se juega actualmente el futuro de la libertad y la democracia en el mundo y el principal aliado norteamericano allí es Israel (cuya seguridad ha sido una enorme preocupación neoconservadora desde los años sesenta). Europa es un actor periférico que puede apor-

(10) TANENHAUS, S.: «Bush's Brain Trust» en *Vanity Fair*, julio de 2003. Citado en *America Alone*.

tar algo a la lucha contra el fanatismo islamista. Pero, geográficamente, el pivote sobre el que gira la política mundial en ojos neoconservadores se ha alejado ya del Viejo Continente. El reto para Europa en ojos neoconservadores es demostrar que puede llegar a ser algo más que un teatro de operaciones de la política mundial para convertirse en un verdadero actor aliado de Estados Unidos.

En este sentido, el análisis más influyente hasta la fecha ha sido el artículo «Power and Weakness» (luego transformado en libro) de Robert Kagan publicado en *Policy Review* en junio de 2002. Es importante resaltar que Kagan escribió su artículo mientras vivía en Bruselas, donde se había trasladado a vivir acompañando a su esposa. Su análisis es pues el resultado de la aplicación directa de su ideología a la realidad vivida en la propia Europa. Aunque «Europa», en su análisis, deja de ser un concepto geográfico para convertirse en una etiqueta política que designa en particular a Francia y a sus seguidores (Alemania, Bélgica, etc.).

El análisis de Kagan está basado en la idea de que los europeos y los americanos tienen visiones opuestas del mundo que producen políticas incompatibles entre sí. El problema fundamental radica en la disparidad de poder entre unos y otros (de ahí el título del artículo). Los americanos están dispuestos a ejercer su poder y a usar métodos militares para solucionar problemas porque disponen del poder necesario para imponerse. Los europeos rehuyen de las soluciones armadas porque no disponen de las capacidades militares que les permitan considerar seriamente dicha posibilidad.

Esto resulta en que las percepciones de las amenazas a las que ambos se enfrentan sean dispares. Los europeos no quieren admitir que se enfrentan a serias amenazas para su seguridad porque simplemente no disponen de los instrumentos militares necesarios para defenderse. Para usar la imagen que utiliza el propio Hagan, los europeos son como un excursionista armado de un cuchillo que, ante la posibilidad de que un oso estuviese merodeando por el bosque, optaría por esconderse y esperar a que el oso no le encuentre, habida cuenta de las pocas posibilidades que tendría de defenderse con éxito del animal con su simple cuchillo; los americanos, sin embargo, serían ese mismo excursionista, pero armado con una escopeta: ante la misma amenaza, iría a la búsqueda del oso para abatirlo con las garantías que le ofrece la potencia de su arma.

La obsesión europea con las soluciones multilaterales y la aplicación del Derecho Internacional no sería pues más que el reflejo de su propia debi-

lidad. Cada uno se aplica por sacar el máximo provecho de los instrumentos de los que dispone y los europeos, a falta de otra cosa, se especializan en intentar imponer soluciones consensuadas y multilaterales que tan buen resultado les han dado en su proceso de integración europea. La debilidad europea ha producido una aversión a utilizar soluciones militares. La fortaleza americana ha propiciado el efecto contrario.

Elemento fundamental en este análisis neoconservador fue la actuación europea durante las crisis yugoslavas de los años noventa. Fueron crisis que los neoconservadores siguieron muy de cerca y su decepción con la actuación europea fue mayúscula. La anunciada «hora de Europa» en el momento de la desmembración yugoslava a principios de los años noventa supuso un auténtico fracaso que se pagó con enormes cifras de vidas humanas. La actuación de la ONU fue igualmente inoperante, siendo sus fuerzas absolutamente incapaces de proteger a los bosnios. No fue hasta la intervención americana en el año 1995 y los Acuerdos de Taitón que la agresión serbia pudo ser neutralizada. La debilidad europea quedó patente una vez más en el año 1999 durante la crisis de Kosovo cuando la incapacidad europea para contribuir militarmente a las operaciones de bombardeo no impidió a los europeos querer dirigir políticamente la campaña.

Esta frustración ante la debilidad europea tiene un antecedente de incluso mayor calado: la política de apaciguamiento frente a la Alemania nazi de los años treinta. Es un tema recurrente en la argumentación neoconservadora: si se hubiese lanzado un ataque preventivo contra Hitler, por ejemplo, en el año 1935, se habrían evitado las más de 55 millones de muertes de la Segunda Guerra Mundial (si bien, en ese momento, nadie habría sido plenamente consciente de la tragedia que ya no se produciría en el futuro). Se habría evitado, también, el Holocausto que afectó directamente a los familiares de muchos neoconservadores. Europa, por lo tanto, juega en este sentido el papel de referente de una conducta de debilidad a evitar frente a los dictadores sanguinarios. La corrupción moral europea, tan presente en el inconsciente nacional americano, sale a la luz de esta manera una vez más.

La incapacidad europea se transformó, en ojos neoconservadores, en auténtica mala fe durante los meses previos a la guerra de Irak en el año 2003. Europa desarrolló entonces una estrategia de contrapeso del poder norteamericano, ejemplificada por la acción de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los americanos habrían estado, una vez más, enfrentados a la histórica perversidad europea de la que

los «padres fundadores» les quisieron aislar. Estados Unidos sería un moderno Gulliver al que los liliputienses europeos quisieron inmovilizar con sus cables multilaterales.

Los neoconservadores no entienden la Unión Europea (como tantos europeos, por cierto) y sólo ven en ella a una extraña criatura que de cara al exterior sirve de altavoz a las aspiraciones francesas en el mundo. De cara al interior, los europeos estarían obsesionados por construirse un paraíso terrenal en forma de sociedad del bienestar donde todo son derechos y no hay ningún deber y obviarían de esta manera las serias amenazas de seguridad a las que se enfrentan.

Frente a esta frustración de los neoconservadores con los europeos, la pregunta esencial que se hacen es: ¿son prescindibles los europeos? ¿Debe Estados Unidos molestarse en preservar una relación trasatlántica o son los perjuicios de tener que contar con los europeos mayores que las potenciales ganancias? Como veremos a continuación, no existe una única respuesta.

¿Son prescindibles los europeos?

La pregunta sobre la potencial utilidad de la relación trasatlántica encubre otra que es la de la utilidad para Estados Unidos de las alianzas en general. Si Estados Unidos va a necesitar aliados en su guerra contra el terrorismo y en Irak, es lógico pensar que donde antes va a buscarlos va a ser en Europa (aparte de en otros países individuales cuya importancia tampoco debe ser desdeñada como son Australia, Japón o Corea del Sur). Pero, ¿necesita Estados Unidos alianzas? ¿Es tal su potencia que pueden enfrentarse y resolver solos los grandes problemas del mundo?

En el campo de los que defienden la alianza trasatlántica están intelectuales como Kagan —que pidió a la administración Bush que hiciese un esfuerzo por mejorar la relación trasatlántica tras el 11 de marzo de 2004 (11-M) por el bien de la guerra contra el terrorismo— o políticos como Paul Wolfowitz a quien su puesto en el Departamento de Defensa seguramente dificulta defender un planteamiento rupturista. Varios factores se combinan para justificar esta idea.

Evidentemente, está la defensa de la utilidad de las alianzas. El 11-S fue un ataque contra todo Occidente y, por lo tanto, Estados Unidos debe hacer el esfuerzo por liderar a Occidente entero en su estrategia de respuesta. El liderazgo de Estados Unidos debe basarse, ante todo, en su

relación con las demás democracias del mundo (11). En un momento en el que la ONU es criticada por las escasas credenciales democráticas de muchos de sus Estados miembros, la OTAN adquiere una particular importancia como la única alianza de democracias existente actualmente en el mundo.

Si el fin último de los neoconservadores es promocionar la democracia en el mundo, lo lógico es que las demás democracias sean las aliadas de Estados Unidos en este empeño. Particularmente, cuando se enfrentan a la amenaza del fundamentalismo islámico que aspira justamente a destruir las libertades que caracterizan a las democracias. La OTAN es lo más parecido que hay a un Occidente institucionalizado. Lo que une a los miembros de la OTAN es más de lo que les separa en el momento de enfrentarse a las principales amenazas mundiales. La misión de la OTAN en Afganistán es un referente de cómo europeos y americanos pueden cooperar en la guerra contra el terrorismo. Por eso, las relaciones transatlánticas deben ser preservadas y fortalecidas.

Además, la OTAN se ha revelado como un instrumento fundamental para la expansión de la democracia en el mundo. La preocupación de los neoconservadores por consolidar la democracia en los antiguos Estados comunistas del este de Europa es enorme. Los neoconservadores se han caracterizado siempre por su anticomunismo, por lo que consideran los cambios de régimen ocurridos en el antiguo bloque comunista como victorias a preservar y consolidar. Europa Central y Oriental (incluida, tras muchos fracasos, la antigua Yugoslavia) supone sin duda el mayor éxito de expansión democrática de los años noventa, pero su impulso debe continuar, en particular en dirección de Turquía y de las antiguas repúblicas soviéticas. Al mismo tiempo, sin embargo, dado que la misión democratizadora ya ha sido esencialmente completada en Europa, es lógico que la atención neoconservadora se traslade entonces a otras regiones del mundo.

Por último, los neoconservadores se resisten a cortar sus lazos con Europa por otra razón: evitar que el continente caiga definitivamente en manos francesas. Como ya hemos indicado antes, «Europa», en el análisis neoconservador, es un concepto más político que geográfico. Gran Bretaña no forma parte de esta Europa. España no lo formó hasta el 14 de

(11) La «traición» francesa en este sentido sería, ante todo, reflejo de la falta de liderazgo norteamericano, cosa que dolería con especial virulencia a los neoconservadores.

marzo, pero la reacción española frente a los atentados del 11-M y las decisiones del gobierno de Rodríguez Zapatero la ha hecho caer de lleno en la categoría europea (12).

El país que más define esta idea de Europa es sin duda Francia. Ésta ha liderado los esfuerzos europeos por contraponerse al poder norteamericano, llevando la voz cantante incluso frente a la objetivamente mayor Alemania. Francia ha usado su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU para restar legitimidad a la intervención en Irak. Francia ha bloqueado el funcionamiento de la OTAN, intentando impedir que se prestase ayuda a Turquía durante la guerra en Irak. Por todo ello, Estados Unidos no puede arriesgarse a dejar Europa en manos de Francia. La única forma de asegurarse de que esto no ocurra es preservando su propia implicación en los asuntos europeos, en particular a través de la OTAN.

Frente a estos argumentos neoconservadores de por qué Europa no es prescindible, están las posiciones de otros neoconservadores (liderados por Krauthammer, Perle y Norman Podhoretz) que defienden que lo es. Su argumentación combina las razones que derivan del poderío norteamericano con los de la debilidad europea. La conclusión es que Estados Unidos puede esperar tan poco de sus aliados europeos —y a tan alto precio— que simplemente no les merece la pena esforzarse en buscar su apoyo.

La debilidad europea tiene varias vertientes. Capital entre ellas es su falta de capacidades militares. De su millón y medio de tropas sobre el papel, apenas 60.000 son desplegadas fuera de Europa y, por ende, útiles en tareas de guerra contra el terrorismo. Todo su presupuesto militar es menos de la mitad del americano y un porcentaje muy elevado va a sufragar gastos laborales. Tecnológicamente, su armamento está tan atrasado frente al americano que dificulta la compatibilidad y la coordinación en el campo de batalla.

Europa, en suma, tiene muy poco que aportar a la llamada cuarta guerra mundial (la que se libra actualmente contra el terrorismo, la tercera habiendo sido la guerra fría). Incluso cuando los europeos han demostrado su buena fe —como lo hicieron tras el 11-S invocando el artículo 5 del Tratado de Washington que se refiere a la solidaridad colectiva frente al ataque contra un aliado— los resultados han sido más bien escasos. Las acciones tomadas a raíz de dicha invocación fueron prácticamente nulas

(12) CALDWELL, Ch.: *Zapatero's Spain*.

(exceptuando el vuelo de algunos AWACS) y la buena voluntad se tornó en reticencia cuando Estados Unidos pidió mayor implicación europea en la campaña en Afganistán.

Además, la Europa encarnada por Francia y Alemania es esencialmente cobarde. Como afirman Frum & Perle, su problema no es que no sea consciente de la amenaza que supone el fundamentalismo islámico; el problema es que, al estar geográficamente más cercana a Oriente Medio y albergar a importantes minorías musulmanas en su seno, es mucho más consciente de la amenaza que le supone. Por eso, rehuye asustada la estrategia de confrontación que propugna Estados Unidos.

Esto lleva a los europeos a desarrollar discursos sobre las «raíces» del terrorismo que no son más que excusas para intentar justificar su inacción. Los neoconservadores no ignoran el caldo de cultivo del terrorismo; muy al contrario, su acción política está orientada a cambiar los regímenes autoritarios que exacerban las pulsiones terroristas de sus sociedades. Pero, cuando los europeos critican las acciones americanas en Oriente Medio, los neoconservadores reaccionan señalando que cuando éstos aporten iniciativas acompañadas de los medios para llevarlas a cabo y dejen de limitarse a criticar a los que sí que las tienen, ellos les tomaran en serio; hasta entonces les ignoraran como el incordio que son.

Esta debilidad de carácter europea se combina con la histórica corrupción moral que ha caracterizado a su política. Europa es el origen del pensamiento realista, del equilibrio de poderes, de la estabilidad conservadora, del mantenimiento del *statu quo*, de los intereses nacionales desprovistos de principios morales. Este maquiavelismo volvió a relucir una vez más durante los meses anteriores a la guerra en Irak, cuando Francia y Alemania engañaron a Estados Unidos en la ONU (pidiendo primero y rechazando a continuación una segunda resolución tras la 1441 de noviembre de 2002). Esto lleva a algunos neoconservadores a afirmar que Francia y Alemania quisieron mantener a Sadam Hussein en el poder, que eran poco menos que sus aliados, entablando con su régimen lucrativos negocios que dinamitaron el embargo de la ONU.

La mala fe europea llevó a utilizar el Consejo de Seguridad de la ONU y la OTAN como instrumento para intentar bloquear la acción norteamericana, queriendo compensar así una debilidad militar y política. Los lazos de la alianza fueron manipulados para enmarañar la acción de Estados Unidos. Esto incita a algunos neoconservadores como Krauthammer a insistir en la necesidad de asumir la unipolaridad del mundo actual, cuya derivación

lógica es, llegado el caso, la unilateralidad de la acción norteamericana. En este caso, cualquier alianza —incluida la europea— pierde su razón de ser.

La fiabilidad europea se ve afectada, en ojos neoconservadores, por una debilidad más sobre la que los propios europeos no parecen tener suficiente conciencia. Ésta es su fragilidad demográfica. Los neoconservadores ven en Europa un continente envejecido, con tasas de natalidad muy bajas, sin posibilidad de financiar sus pensiones (ni su sociedad del bienestar en general) y con grandes dificultades para integrar a sus poblaciones inmigrantes. Deducen una próxima crisis que ensimismará más aún si cabe la atención de los europeos, impidiéndoles ocuparse de las graves amenazas que les acechan desde fuera de sus fronteras.

Europa, finalmente, es el hogar de la ingratitud. Liberados por dos veces de sus propios excesos a costa de un alto precio en vidas norteamericanas, los neoconservadores hablan abiertamente de la hipocresía europea y de su corta memoria. Peor aún, culpan a los líderes europeos de azuzar los sentimientos antiamericanos de sus poblaciones en busca de réditos electorales. Como advierte el propio Wolfowitz (13), si los líderes americanos se dedicasen a excitar los sentimientos antieuropeos de los americanos con la misma vehemencia con que lo hacen los europeos contra Estados Unidos, la irritación americana contra el Viejo Continente sería mucho mayor. Es difícil saber si esta declaración debe ser tomada como una advertencia o como una premonición.

Conclusiones

En el momento de la redacción de este capítulo —a principio de diciembre del año 2004—, aún no había indicaciones claras sobre la influencia que iban a ejercer los neoconservadores en la segunda administración Bush. Aliados claves como Dick Cheney, Donald Rumsfeld o Condoleezza Rice continuaban en puestos de primer nivel (lo que implicaba que ningún neoconservador saltaría a la primera fila de la administración), pero aún no estaba confirmado si los segundos y terceros escalones continuarían poblados por neoconservadores.

Estén dentro o fuera del Gobierno, en todo caso, los neoconservadores continuarán ejerciendo una importante influencia sobre la administración Bush. Esto se debe a su indudable capacidad para generar las ideas de

(13) WOLFOWITZ P.: *Interview with Radek Sikorski*.

las que se alimenta el Gobierno fuertemente ideologizado del presidente Bush.

Las elecciones se ganaron independientemente de los neoconservadores. El estratega político mayor de Bush, Karl Rove, no es un neoconservador y sus preocupaciones están bastante alejadas de la política exterior (las elecciones no se juegan nunca entorno a la política exterior, ni siquiera con Irak). Pero, una vez que Bush ha sido confirmado en el cargo, los neoconservadores continuarán afectando el ejercicio de su poder.

Entre las filas neoconservadoras se encontrarán grandes críticos de las relaciones trasatlánticas. Algunos pedirán que Estados Unidos ejerza su hegemonía sin miramientos, ni siquiera hacia los más cercanos aliados. Pero, nada asegura que serán escuchados.

En todo caso, lo que sí habrán puesto al descubierto —y será responsabilidad de los europeos el tomar las conclusiones adecuadas— es que Europa ha dejado de ser el principal teatro de operaciones de la acción exterior de Estados Unidos.

La debilidad y la falta de relevancia europeas quedaron enmascaradas durante mucho tiempo por focalizarse en su geografía la máxima prioridad exterior americana. Esto ha dejado de ser así. Europa ya no es la primera línea de frente en el actual conflicto planetario —la guerra contra el terrorismo— que tanto han hecho por definir los neoconservadores. Sólo si los europeos tomamos conciencia de este hecho podremos impulsar las medidas adecuadas para contribuir a asegurar nuestra propia seguridad y darle un nuevo contenido a las relaciones trasatlánticas.

CAPÍTULO QUINTO

LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE IRAK

LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE IRAK

Por IVANA GÓMEZ ÁLVAREZ

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1990-2004

Para iniciar el estudio de la transición política de Irak parece necesario hacer una reseña de aquellas resoluciones que el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde 1990 hasta nuestros días ha ido dictando en virtud de las competencias que le corresponden en el mantenimiento de la paz.

En el año 1990 el Consejo de Seguridad de la ONU dicta la resolución 660, de 2 de agosto, en la que se condena la invasión de Kuwait y se exige al Ejército iraquí su retirada inmediata del Emirato. La resolución 661, de 6 de agosto de 1990, establece el embargo comercial de Irak. La resolución 670, de 25 de septiembre de 1990, amplía el bloqueo al tráfico aéreo de pasajeros y mercancías. La resolución 678, de 29 de noviembre de 1990, autoriza el uso de la fuerza militar contra Irak si las tropas de Sadam no dejan Kuwait antes del 15 de enero de 1991.

A lo largo del año 1991 se dictaron resoluciones como la 686, de 2 de marzo, en la que se exige a Irak información sobre el armamento y los materiales químicos y biológicos. La resolución 687, de 3 de abril de 1991, por la que se exige a Irak la «destrucción, remoción o neutralización, bajo supervisión internacional» de todas sus armas químicas y biológicas y de los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros. La resolución 688, de 5 de abril de 1991, que exige el fin de la represión iraquí contra kurdos y chiíes. La resolución 706, de 15 de agosto de 1991, por la que

se establece el Programa Petróleo por Alimentos: Irak podrá exportar crudo, a través de una cuenta bloqueada y administrada por la ONU, para comprar alimentos, medicinas y suministros esenciales para la población civil. La resolución 707, de 15 de agosto de 1991, en la que se vuelve a exigir a Irak información sobre sus programas de desarrollo de armamento y el acceso inmediato e incondicional de los inspectores.

En el año 1994 se dictó la resolución 949, de 15 de octubre, por la que se recuerda a Irak la obligación de cumplir con las inspecciones, se ordena la retirada inmediata de las fuerzas iraquíes desplegadas hacia el sur y que no vuelva a utilizar sus fuerzas militares u otras fuerzas de manera hostil provocadora para amenazar a países vecinos.

En el año 1995 se dictó la resolución 986, de 14 de abril, por la cuál se levanta parcialmente el embargo petrolífero y de productos derivados del petróleo de Irak.

La resolución 1051, de 27 de marzo de 1996, en la que se perfila el sistema de control del Programa Petróleo por Alimentos que será vigilado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

La resolución 1134, de 23 de octubre de 1997, por la cuál la ONU amenaza con prohibir la salida al extranjero a los funcionarios iraquíes que interfieran en los trabajos de inspección. La resolución 1137, de 12 de noviembre de 1997, en la que se prohíbe a los dirigentes iraquíes viajar al extranjero.

En 1998 se dictó la resolución 1153, de 20 de febrero, por la cuál se autoriza a Irak a casi triplicar las exportaciones petrolíferas con las que financia alimentos y medicinas. La resolución 1194, de 5 de agosto de 1998, en la que se suspenden las revisiones regulares de las sanciones impuestas en 1990 hasta que Bagdad reanude la cooperación con los inspectores.

En el año 1999 se dictó la resolución 1284, de 17 de diciembre, mediante la que se crea la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC).

La resolución 1293, de 31 de marzo de 2000, por la cuál se duplica la cantidad de dinero que Irak puede gastar para la reparación de su industria petrolera.

En la resolución 1360, de 3 de julio de 2001, tras varios meses de tensión, la ONU amplía el Programa Petróleo por Alimentos por un periodo de cinco meses y en las mismas condiciones de siempre.

La resolución 1409, de 14 de mayo de 2002, por la cuál se aprueban las reformas para suavizar el embargo y se crea un amplio listado de productos y materiales, como equipos de telecomunicaciones, cuya adquisición será estudiada y aprobada por el Comité de Sanciones. La resolución 1441, de 8 de noviembre de 2002, en la que se aprueba un ultimátum de 30 días a Irak que autoriza a Estados Unidos a emplear la fuerza en caso de que el régimen de Sadam no se desarme.

La resolución 1472, de 28 de marzo de 2003, mediante la que se aprueba por unanimidad, una resolución para restaurar el Programa Petróleo por Alimentos. En dicha resolución el Consejo de Seguridad de la ONU además recordó el deber de la potencia ocupante, en virtud del artículo 55 del IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 —relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra— de abastecer de víveres a la población, productos médicos y de cualquier otro artículo necesario. A su vez instó a la comunidad internacional a que también prestara asistencia humanitaria inmediata al pueblo iraquí, tanto dentro como fuera de Irak y, en particular, a que respondiera de inmediato cualquier llamamiento humanitario de Naciones Unidas.

Cronológicamente se situaría en este lugar la resolución 1483, de 22 de mayo, a la que por su especial relevancia se dedica un epígrafe completo más adelante «Fondo de Desarrollo de la resolución 1483 del Consejo de la ONU», p. 125.

En el transcurso del año 2003 se dictó además la resolución 1500, de 14 de agosto, que acoge con beneplácito el establecimiento el 13 de julio del Gobierno de Irak y decide establecer por un periodo inicial de 12 meses la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Irak, a fin de prestar apoyo al secretario general en cumplimiento del mandato que le fue encomendado en la resolución 1483, de conformidad con la estructura y las funciones indicadas en el Informe de 15 de julio de 2003.

La resolución 1511, de 16 de octubre de 2003, reafirmando sus resoluciones anteriores relativas a Irak, entre ellas las resoluciones 1483, de 22 de mayo de 2003, y 1500, de 14 de agosto de 2003, y a las amenazas a la paz y a la seguridad causadas por los actos terroristas incluida la resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, y otras resoluciones pertinentes, reclama la asistencia de la comunidad internacional para mantener la seguridad y estabilidad de Irak. El Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad la resolución presentada por Estados Unidos para el futuro de Irak, en la que reconoce que el Consejo de Gobierno Iraquí encarnará la

soberanía durante un periodo de transición y le pide que fije, a más tardar el 15 de diciembre, un programa para elaborar la constitución y celebrar elecciones.

Dicha resolución 1511 acuerda que las naciones deben reforzar el papel esencial que desempeñan en Irak, tanto en la asistencia humanitaria como en la reconstrucción económica y el restablecimiento y creación de las instituciones nacionales y locales de un gobierno representativo.

Asimismo se autoriza en la resolución a que una fuerza multinacional, bajo mando unificado, tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Irak. Se insta a los Estados miembros a que participen con fuerzas militares en la fuerza multinacional. El Consejo de Seguridad examinará las necesidades y la misión de la fuerza multinacional a más tardar un año después de la fecha de la presente resolución y, en todo caso, el mandato de la fuerza expirará una vez terminado el proceso político; y se manifiesta dispuesto a considerar, en esa ocasión, si será necesario que en el futuro se mantenga la fuerza multinacional, teniendo en cuenta las opiniones del nuevo Gobierno de Irak, representativo y reconocido internacionalmente.

Por último la resolución 1511 insta a los Estados miembros e instituciones financieras internacionales a que apoyen el proceso de reconstrucción de Irak mediante contribuciones económicas sustanciales durante la Conferencia Internacional de Donantes de Madrid.

El 8 de junio de 2004 se dictó la resolución 1546. La votación fue aprobada por los 15 miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y contempla su apoyo al gobierno interino «soberano» de Irak.

Dicha resolución aprueba la formación de un gobierno provisional soberano de Irak (presentado el 1 de junio de 2004), que asuma plenas funciones y autoridad para gobernar Irak desde el 30 de junio de 2004. Asimismo reafirma el derecho del pueblo de Irak a determinar libremente su propio futuro político y a ejercer pleno poder y control sobre sus recursos financieros y naturales.

Reproduce nuevamente el calendario previsto para la transición política de Irak hacia un gobierno democrático que incluye:

1. La asunción de las funciones y atribuciones del gobierno para el 30 de junio de 2004.
2. La convocatoria de una conferencia nacional que refleje la diversidad de la sociedad iraquí.

3. Por último la celebración de elecciones democráticas directas, a ser posible para el 31 de diciembre de 2004 y a más tardar para el 31 de enero de 2005, para una Asamblea Nacional de Transición que, entre otras cosas, se encargará de establecer un gobierno de transición de Irak y de redactar una constitución permanente para Irak que conduzca a un gobierno constitucionalmente elegido para el 31 de diciembre de 2005.

La resolución significa la soberanía plena para Irak. Contempla que los nuevos dirigentes iraquíes tienen derecho a ordenar a las tropas de la coalición internacional a salir del país en el momento en que lo estimen conveniente. En cualquier caso, la resolución establece que el mandato de la fuerza militar multinacional liderada por Estados Unidos expirará, en cualquier caso, a finales del 2006.

Como parte del texto de la resolución, Estados Unidos promete «asociación» y coordinación con los dirigentes militares iraquíes en las operaciones de la fuerza de paz, pero no contempla la posibilidad de veto de las autoridades iraquíes a las operaciones militares de gran envergadura, como Francia, Alemania, Argelia y otros países habían exigido.

El camino para la soberanía de los iraquíes

Como se ha dicho en el epígrafe anterior la resolución 1511 del Consejo de Seguridad de la ONU invitaba al Consejo de Gobierno Iraquí a que, a más tardar, el 15 de diciembre de 2003, proporcionara al Consejo de Seguridad un calendario y un programa para la redacción de una nueva constitución para Irak y para la celebración de unas elecciones generales democráticas.

El proceso político, que debe concluir con la instauración de un gobierno iraquí, seguirá los siguientes hitos: antes del 31 de mayo del año 2004 se constituirá una Asamblea Nacional Transitoria elegida mediante un proceso participatorio, abierto y democrático. Esta Asamblea nombrará a su vez una administración provisional que en el siguiente mes asuma el poder soberano para gobernar Irak. Será entonces el momento de disolver la autoridad provisional de la coalición. A continuación, se prevé que una convención constitucional surgida de unas elecciones libres a celebrar antes del 15 de marzo de 2005, elabore un proyecto de texto constitucional que será sometido a referéndum. El proceso concluirá con la elección democrática de un nuevo gobierno por parte del pueblo iraquí para antes del 1 de enero de 2006.

Surgirá así un ejecutivo democrático iraquí con plenos poderes. Las tropas de la coalición multinacional permanecerán en el país todo el tiempo que se considere necesario para que Irak sea un país libre y en paz.

La autoridad legislativa de transición recaerá en la Asamblea Nacional, que aprobará las leyes y supervisará el trabajo del poder ejecutivo. La Asamblea Nacional será libremente elegida por el pueblo de Irak, mediante un sistema electoral diseñado para alcanzar la representación de la mujer, en al menos la cuarta parte, así como la justa representación de todas las comunidades de Irak.

Existirá un consejo de ministros y una presidencia que formarán parte de la autoridad administrativa de transición.

Las Fuerzas Armadas iraquíes llevarán a cabo las funciones de seguridad, trabajando junto con las fuerzas de la coalición, ejerciendo un papel principal junto con la fuerza multinacional para ayudar a la seguridad de Irak en el periodo de transición.

Se impedirá la concentración de poder de un gobierno central con el federalismo y gobiernos locales, que asegurarán la unidad territorial de Irak y fomentará la participación activa de todos los ciudadanos en la vida política.

La autoridad judicial federal contará con una corte suprema federal para oír apelaciones judiciales y para asegurar que todas las leyes en Irak son conformes con la Ley de Administración para la Transición. Dicha corte suprema estará compuesta de nueve miembros, nombrados por el Consejo de Presidencia sobre la recomendación del alto consejo jurídico.

Como se ha dicho anteriormente la Asamblea Nacional será responsable de la redacción de la constitución. Después de consultar con el pueblo de Irak, y cuando esté redactado el borrador, la constitución propuesta se someterá, antes de 15 de octubre de 2005, a referéndum público. Una vez aprobada, se celebrarán elecciones y el nuevo gobierno asumirá el poder antes del 31 de diciembre de 2005, cuadro 1.

Como avance principal se destaca que la Ley de Administración de Irak para el periodo de transición se firmó el día 8 de marzo de 2004. Se considerará la Ley Suprema de Irak durante este periodo, y perderá su vigencia una vez que el gobierno elegido democráticamente bajo la nueva constitución de Irak asuma el poder.

La Ley Suprema se rige por unos principios fundamentales que establecen:

- Irak ha de ser una república federal, democrática y plural.

Cuadro 1. *Cronología del desarrollo de las elecciones.*

Fecha	Concepto
15 noviembre 2003	Acuerdo de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA)- Consejo de Gobierno Iraquí de 15 de noviembre.
8 marzo 2003	Aprobación de la Ley de Administración para la Transición.
1 julio 2004	Transferencia de soberanía al gobierno interino.
31 enero 2005	Elecciones a la Asamblea Nacional, Asamblea Nacional del Kurdistán y Consejo de Gobierno Provincial. Elección del gobierno provisional de Irak.
15 octubre 2005	Referéndum para ratificar la constitución.
31 diciembre 2005	Elecciones y nuevo gobierno asume el poder.

- Sus Fuerzas Armadas estarán bajo el mando de la autoridad política civil.
- El islam será la religión oficial del Estado y se considerará fuente de legislación.
- El árabe y el kurdo son las lenguas oficiales de Irak.
- El pueblo de Irak es soberano y libre.
- Todos los iraquíes son iguales ante la Ley y no existirá discriminación por razón de género, nacionalidad, religión u origen étnico.
- El gobierno respetará los derechos de las personas.

El gobierno respetará los derechos de las personas, incluyendo:

- La libertad de pensamiento, conciencia y expresión.
- De reunión pacífica y de libre asociación y organización.
- A la justicia, a juicios justos y a la presunción de inocencia.
- A votar, según la ley, en elecciones libres, justas, competitivas, etc.

Conferencia Internacional de Donantes

España, junto con otros países (1) y en consonancia con la ONU, ha trabajado en la reconstrucción material y económica de Irak.

(1) Alemania, Argelia, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Chipre, Corea, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Dinamarca, Federación Rusa, Finlandia, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Hungría, Indonesia, India, Irán, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Kuwait, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Santa Sede, Soberana Orden de Malta, Serbia, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Vietnam y Yemén.

Los recursos necesarios para esta labor surgieron en gran parte de la Conferencia Internacional de Donantes para la Reconstrucción de Irak que se celebró en Madrid los días 23 y 24 de octubre de 2003 y que sirvió para sentar las bases de la reconstrucción.

Fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), quién convocó en la sede de Naciones Unidas, del 23 al 25 de junio, una reunión técnica informal para informar a la comunidad internacional sobre la situación de Irak y dar una primera aproximación de las necesidades para su reconstrucción. Los más recientes precedentes fueron la Conferencia de Donantes para Burundi, en París en diciembre 2000, la Conferencia de Bruselas en marzo de 2002, para ayudar a la antigua república yugoslava de Macedonia y la Conferencia de Tokio en enero de 2003 para ayuda a Afganistán.

Los objetivos que pretendió alcanzar la Conferencia de Donantes fueron:

1. Conocer la situación de Irak expuesta por los propios iraquíes.
2. Conocer las necesidades económicas y las prioridades para la reconstrucción de Irak durante los próximos años.
3. Ofrecer un foro a los donantes para anunciar sus aportaciones económicas, al objeto de hacer frente a aquellas necesidades identificadas como prioritarias, tanto para el año 2004 como a medio plazo.
4. Establecer una estructura internacional que canalizase las aportaciones de los diferentes países, en la que se incluirían la creación de un fondo fiduciario (al que se dedica más adelante en «Fondo multilateral», p. 128) administrado por el Banco Mundial y Naciones Unidas, los propios donantes y las autoridades iraquíes. Establecer además los canales para otro tipo de aportaciones bilaterales.

Para la organización de la Conferencia se creó el llamado *Core Group* formado por un número reducido de países y compuesto por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea (Presidencia y Comisión), Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, Japón y la CPA, a los que se sumó España como país anfitrión. Posteriormente, para dar visibilidad y sobre todo difundir los trabajos desarrollados por el *Core Group* se creó el *Liaison Group* formado por 49 países e instituciones internacionales que habían manifestado interés por reconstruir Irak.

Durante la Conferencia se reunieron grupos de trabajo en sectores: derechos humanos, fuerzas de seguridad, control de fronteras y aduanas, jus-

ticia y Estado de Derecho, infraestructura y vivienda, sanidad, servicios financieros, desagües y desinfección, educación y capacitación, y medio ambiente y cultura. Dicha división da una idea bastante aproximada de los aspectos más necesitados de la realidad iraquí en ese momento, aspectos que según se muestra posteriormente sufrieron una evolución favorable desde ese momento.

En paralelo con la Conferencia se celebró el encuentro del sector privado en el que 332 empresas, procedentes de 46 países, estudiaron la viabilidad de sus proyectos en la reconstrucción económica del país, generando empleo, prosperidad y bienestar para el pueblo iraquí, de los cuyos resultados la sesión plenaria finalmente se congratuló. Dos temas de extraordinaria importancia fueron abordados durante el encuentro. En primer lugar, la necesidad del establecimiento de una estructura macroeconómica transparente como base del desarrollo del sector privado y la utilización eficaz de la asistencia de los donantes. En segundo lugar, el tratamiento por parte de la comunidad internacional de la posible condonación total o parcial de la pesada deuda iraquí durante el año 2004, como medida esencial para promover la estabilidad macroeconómica y la inversión privada.

Hay que destacar que el protagonismo mayor lo tuvo la delegación iraquí, compuesta por más de 100 personas, entre ellos ocho miembros del Consejo de Gobierno y 14 ministros del Gobierno, la cuál presentó en cada uno de los foros un análisis de la situación actual de Irak, exponiendo las prioridades para su reconstrucción y desarrollo y declaró su firme compromiso con la normalización y el rápido retorno de Irak a la Comunidad de Naciones.

En la Conferencia se comprometieron aportaciones superiores a los 33.000 millones de dólares (27.950 millones de euros) para financiar proyectos de reconstrucción desglosados de la siguiente manera: 13.000 millones de dólares, a los que hay que añadir 20.000 millones aprobados por el Congreso estadounidense para invertir en Irak, fundamentalmente en la seguridad y la infraestructura del petróleo. Japón ha anunciado 5.000 millones de dólares; el Banco Mundial entre 3.000 y 5.000 millones de dólares; el Fondo Monetario Internacional 4.350 millones de dólares, Arabia Saudí 1.000 millones de dólares, la Unión Europea 700 millones de euros, Reino Unido 496 millones de dólares, España 300 millones de dólares (160 millones serán donados entre el año 2003 y el año 2004, y el resto antes de que acabe el año 2007) y Canadá 300 millones de dólares. En la Conferencia celebrada en Madrid se reunieron 70 países, 17 organismos

internacionales (2), más de 200 empresas y ocho Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (3).

Muchos donantes ofrecieron fórmulas adicionales de apoyo, incluyendo créditos a la exportación, programas de preparación, asistencia técnica y contribución en especie.

Los plazos de entrega de las donaciones quedaron comprendidos en el periodo 2004-2007 siendo las fórmulas acordadas para otorgar el dinero muy diversas: préstamos, créditos a las exportaciones o al desarrollo, reducción o condonación de la deuda y financiación de proyectos.

La citada Conferencia Internacional de Donantes (4), en la que España tuvo un gran éxito organizativo, puso de manifiesto la decidida voluntad de la comunidad internacional de implicarse plenamente en la búsqueda de un futuro mejor para Irak superando diferencias y trabajando para la reconstrucción material, institucional y social del pueblo iraquí. El segundo objetivo, también logrado, fue que la comunidad internacional conociera a través de los propios iraquíes, que el propio gobierno provisional informara sobre las necesidades de ayuda humanitaria, económicas y sociales, así como de sus prioridades en los próximos años.

-
- (2) 1. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). 2. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). 3. Banco Mundial. 4. Comisión Europea. 5. Conferencia Islámica. 6. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. 7. Fondo Monetario Árabe. 8. Fondo Monetario Internacional. 9. Liga de los Países Árabes. 10. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 11. ONU. 12. Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. 13. Organización Internacional para las Migraciones. 14. Organización Mundial de la Salud. 16. Programa Mundial de Alimentos. 16. UNDP. 17. Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda de la Infancia (UNICEF).
- (3) 1. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 2. Federación Internacional de la Cruz Roja. 3. Fundación KAWA. 4. Grupo Español de Ayuda al Pueblo Iraquí. 5. Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias. 6. IRG (*Iraqí Reconstruction Group*). 7. Organización para la Reconstrucción del Kurdistán. 8. ÓBICE (*Voluntary Organization in Cooperation in Emergencies*).
- (4) El Consejo de Ministros aprobó el 12 de septiembre el Real Decreto 1170/2003, por el que se constituye la Comisión Organizadora de la Conferencia de Donantes. La Presidencia recayó en el secretario general de la Presidencia del Gobierno, y formaban parte como vocales: secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, Defensa, Presupuestos y Gastos, Seguridad, Comercio y Turismo, y Comunicación, el delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, el coordinador del Comité Ejecutivo, y el vicesecretario general de la Vicepresidencia como secretario de la Comisión.

En la Conferencia quedó patente la común opinión de que por encima del análisis de aspectos macroeconómicos, el futuro de Irak pasaba por conseguir unas condiciones mínimas de seguridad «ahora y en el futuro previsible» (5), que permitieran posteriormente realizar su trabajo a los países y organizaciones implicados en el esfuerzo.

Se reunieron representantes de 70 países y de 20 organizaciones internacionales para comprometer su apoyo a la revitalización política, económica y social de Irak. Como anteriormente ha quedado mencionado, representantes de 13 ONG y de asociaciones de ONG estuvieron igualmente presentes en la Conferencia.

Respecto al alto volumen de participación en la Conferencia de Donantes, el propio ministro de Asuntos Exteriores iraquí manifestó que el encuentro revelaba el consenso internacional de apoyo a la reconstrucción de Irak, lo cuál le indujo a calificar el mismo de «referéndum mundial» sobre el respaldo pacífico y democrático de Irak.

El foro dedicado al puente entre la ayuda humanitaria y la reconstrucción, celebrado el 23 de octubre de 2003, subrayó la importante contribución ofrecida por los Ministerios iraquíes, así como las ONG internacionales e iraquíes que trabajan en el país. También mostró su acuerdo sobre la importancia que tenía el aseguramiento de un contexto adecuado para que las ONG pudieran continuar contribuyendo al proceso de reconstrucción.

Los donantes tomaron nota de que las prioridades para la reconstrucción de Irak para el 2004 y años posteriores incluían el fortalecimiento de las instituciones soberanas, transparentes y con una correcta administración, la restauración de infraestructuras básicas y de servicios fundamentales y el apoyo a una transición económica y social que diese lugar tanto al crecimiento como a la protección social.

De la Conferencia se resaltó la necesidad de establecer una estructura macroeconómica y transparente como base del desarrollo económico sostenido, el desarrollo del sector privado y la utilización eficaz de la asistencia de los donantes.

(5) Esta idea fue expresada por el secretario general de la ONU, Kofi Anan, y posteriormente fue recalcada por el presidente del Consejo de Gobierno iraquí, Ayad Alawi, quién afirmó además «que no es fácil trabajar cuando hay miedo e inseguridad» en *Revista Española de Defensa* número 189, noviembre de 2003.

Cuadro 2. Presupuesto para Irak en el año 2004, en millones de dólares.

Presupuesto	Millones de dólares
<i>Gastos:</i>	
– Funcionamiento	12.636,9
– Capital	789,6
<i>TOTAL</i>	<i>13.426,5</i>
<i>Ingresos:</i>	
– Ingresos de petróleo	12.000,0
– Derechos de aduana	300,0
– Ingresos tasas	30,0
– Beneficios de las empresas públicas	375,0
– Derechos, cuotas y cargas	64,2
– Otras tasas e ingresos	70,0
<i>TOTAL</i>	<i>12.839,2</i>
BALANCE PRESUPUESTARIO	-587,3

Se acogió también el compromiso de las autoridades iraquíes en este sector, tal y como figura en la publicación del Presupuesto 2003-2004 —el presupuesto de Irak— y la entrada en circulación de la nueva moneda iraquí que lleva impresa la imagen del rey babilónico Hamurabi quien escribió el primer Código de Leyes. Es importante que la comunidad internacional aborde la cuestión de la pesada carga de la deuda iraquí en el año 2004, como una medida esencial para promover la estabilidad macroeconómica y la inversión privada, cuadro 2.

El presupuesto de gastos para el año 2004 cubre la totalidad de los gastos corrientes de Irak que ascienden a 12,6 billones de dólares estadounidenses, y además permite modestos gastos de inversión por 0,8 billones de dólares. Por otra parte, existen contratos por valor de 7,8 billones de dólares del Programa Petróleo por Alimentos que financian una amplia gama de importaciones del sector público (6).

El presupuesto se compromete en su mayor parte para cubrir los gastos corrientes y básicos de Irak como son la cobertura de nóminas iraquíes del

(6) Las cifras dadas en este párrafo han sido extraídas de la Memoria elaborada por el Comisionado del Gobierno para la Participación de España en la Reconstrucción de Irak, abril 2003-abril 2004.

sector público, las transferencias necesarias para mantener empresas estatales, y continuación de la asistencia alimentaria mediante cartillas de racionamiento hasta la fecha financiadas por el Programa Petróleo por Alimentos.

Prioridad en las necesidades de la reconstrucción

La ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presentaron el Informe de Evaluación de Necesidades para la Reconstrucción de Irak (7) a la vez que la CPA realizó un estudio de evaluación de necesidades (8) para complemento del anterior. Quedaron así sentadas las necesidades para la reconstrucción de Irak, tanto para servicios e infraestructuras básicas, en el primero de los informes, como para Servicios de Policía y Seguridad, en el segundo.

El Informe de Evaluación para la Reconstrucción de Irak ha sido elaborado por equipos del Banco Mundial, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional, así como también por consultores internacionales y locales. La estimación de costes se ha realizado basándose en las 14 evaluaciones sectoriales fundamentales y estimando que las necesidades de inversión alcanzan los 35,800 millones de dólares en el periodo 2004-2007 estableciendo las prioridades para su implementación.

Los resultados de la Evaluación de Necesidades se presentaron el 25 de septiembre en Dubai al Consejo de Gobierno, a los ministros iraquíes de Finanzas, Planificación, Educación, Salud y Agricultura.

El trabajo de evaluación se ha efectuado en paralelo con la preparación y redacción del presupuesto iraquí para 2004 que en su mayor parte se dedica a gastos corrientes. Esto ha permitido tener en cuenta las prioridades de las necesidades de reconstrucción y evitar duplicidades con los compromisos de gasto del presupuesto de 2004.

Banco Mundial y Naciones Unidas

A las cantidades del cuadro 3, p. 122; hay que añadir las cantidades que recoge la CPA en su Informe y que complementan a la valoración del

(7) Se contemplan en el Informe las necesidades de reconstrucción en 14 sectores que se valoraba en 36.800 millones de dólares y establecía las prioridades para su implementación.

(8) La valoración dada por el Informe de la CPA asciende a 19,5 millones de dólares.

Cuadro 3. Cumulative Iraq Reconstruction Needs by Sector on a Commitment basis 2004, 2005-2007 (in US\$ millions).

Sectors	Años		Total
	2004	2005-2007	
<i>Local Administration, Rule of Law & Civil Society</i>	99	288	387
<i>Health, Education, Employment:</i>	1,880	5,310	7,190
– Education: Primary, Secondary & Higher	1,005	3,800	4,805
– Health	500	1,100	1,600
– Employment	375	410	785
<i>Infrastructure:</i>	5,836	18,368	24,204
– Transport & Telecommunications	1,043	2,366	3,409
– Water, Sanitation, Solid Waste	1,881	4,961	6,842
– Electricity	2,377	9,745	12,122
– Urban Management	110	303	413
– Housing & Land Management	425	993	1,418
<i>Agriculture and Water Resources:</i>	1,230	1,797	3,027
– Investment in Agriculture	1,230	1,797	3,027
<i>Private Sector Development:</i>	176	601	777
– State-Owned Enterprises	61	295	356
– Financial Sector	71	10	81
– Investment Climate	44	296	340
<i>Mine Action</i>	80	154	234
<i>TOTAL</i>	9,301	26,518	35,819

Fuente: Estudio del Banco Mundial y Naciones Unidas.

Banco Mundial y Naciones Unidas en conceptos que no contemplaba la primera: seguridad, petróleo, cultura, asuntos extranjeros, medioambiente, ciencia y tecnología, juventud y derechos humanos.

La estrategia del Banco Mundial a corto plazo apoyará una transición, a una economía diversificada y liberal y desarrollará un sistema de protección. El Banco presentará una estrategia de apoyo a la transición, que contendrá el programa de actuaciones para el año 2005. Las áreas en las que se centrará son las siguientes:

1. Pobreza y protección social.

2. Incentivar la transición a una economía de mercado.
3. Liberalización de precios de la energía.
4. Política de empresas públicas.
5. Sector financiero.
6. Políticas de desarrollo del sistema de salud.
7. Gestión de la deuda externa.
8. Ordenación del gasto público.
9. Gestión de las rentas del sector del petróleo.
10. Una evaluación ambiental del país.
11. Desarrollo agrícola y rural, educación y agua.

Además de las actividades de reconstrucción urgentes y de la potenciación de las instituciones el programa se concentrará en:

1. Fortalecimiento de las instituciones, enfatizando en su eficiencia, transparencia y responsabilidades.
2. Favorecer el desarrollo del sector privado.
3. Apoyar la transición desde una economía centralizada a una economía de mercado diversificada, reduciendo la dependencia de las rentas del petróleo.
4. Ayudar a la creación de un sistema de protección social.
5. Ayudar a la formulación de una estrategia nacional iraquí de desarrollo y reconstrucción, que sería la base para futura asistencia del Banco.

Autoridad Provisional de la Coalición (CPA)

La CPA, con sede en Bagdad, fue creada en el breve plazo de nueve días, tras la desaparición total de la antigua Administración. Surgió a finales de mayo de 2003 sobre la estructura de la antigua Organización para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria de Irak (ORHA).

La ORHA se creó durante el conflicto para dirigir y supervisar la fase inmediata a la finalización de las operaciones militares. Se trataba de una organización multiagencia con personal procedente de diferentes Departamentos de Estados Unidos (Defensa, Estado, Tesoro, Justicia, Agricultura, Comercio, Energía, Agencia Internacional para el Desarrollo, y Comunicación).

La ORHA actuaba en tres áreas diferenciadas: en primer lugar, en asuntos de asistencia humanitaria, en cooperación con las ONG internacionales, en segundo lugar, en la reconstrucción, poniendo en funcionamiento las

infraestructuras iraquíes (puertos, carreteras, telecomunicaciones, etc.), y en tercer lugar, en la Administración Civil, con las diferentes instituciones y Ministerios iraquíes, y las debidas garantías para el establecimiento de derechos y libertades.

La CPA quedó organizada el 11 de noviembre, finalmente en dos áreas de actuación, de las que dependían a su vez siete direcciones.

El área político-administrativa, se constituyó considerando las siguientes direcciones: gobernación (democratización y derecho), desarrollo del sector privado (industria y minerales, comercio, ciencia y tecnología), asuntos civiles (cultura, educación, sanidad y justicia), asuntos exteriores, comunicaciones estratégicas (portavoz de asuntos civiles y de asuntos militares, medios de comunicación iraquíes), asuntos de seguridad (defensa) y política económica (agricultura y vivienda).

El área de operaciones, auna las siguientes direcciones; agencia internacional para el desarrollo, política de petróleo, nuevo ejército iraquí, oficina de gestión presupuestaria, oficina de gestión de programas, infraestructura (electricidad, obras públicas, transporte, comunicaciones, asesores regionales y gobernadores provinciales) y asuntos de interior (aduanas, inmigración y policía).

La improvisación de toda una administración, la ausencia de relevo de autoridades y posteriormente otros factores como los continuos relevos de personal (tres-cuatro meses), las reestructuraciones orgánicas, han llevado a que la CPA no consiguiera toda la eficacia que se hubiera deseado.

Desde el 15 de mayo de 2003 la CPA promulgó 33 nuevas normas relacionadas con la reconstrucción institucional y financiera de Irak, tales como:

- La creación de una administración regional (cuatro zonas) y local (18 provincias) de la CPA.
- La creación del Consejo de Gobierno Iraquí (12 julio 2003).
- La creación del Consejo de Coordinación Internacional de la CPA.
- La creación de la Comisión Preparatoria para la Redacción de la nueva constitución (12 agosto 2003).
- Se han nombrado los 25 ministros del nuevo gobierno provisional de Irak (septiembre 2003).
- Dispone de una política informativa para dar a conocer los objetivos y los éxitos alcanzados.
- Ha alcanzado un acuerdo con el Consejo de Gobierno para establecer la «hoja de ruta» para la devolución de la soberanía al pueblo iraquí (15 de noviembre 2003).

Cuadro 4. *Evaluación de la CPA.*

Sectores	Años		Total
	2004	2005-2007	
Security and Police	5,000	0	5,000
Oil	2,000	6,000	8,000
Culture	140	800	940
Environment	500	3,000	3,500
Human Rights	200	600	800
Foreign Affairs	100	100	200
Religious Affairs	100	200	300
Science & Technology	100	300	400
Youth & Sport	100	200	300
<i>TOTAL OF CPA ESTIMATES</i>	<i>8,240</i>	<i>11,200</i>	<i>19,440</i>

Fuente: Estudio de la CPA.

Cabe señalar también que la CPA ha desarrollado importantes esfuerzos para la reconstrucción de las infraestructuras y la recuperación de la actividad administrativa del Estado.

La evaluación de necesidades independiente que realizó la CPA en octubre 2003 ascendía a 19,5 millones de dólares y complementa las necesidades previstas en el cuadro 4 por el Banco Mundial y Naciones Unidas en conceptos de gran importancia para la reconstrucción que éste no contemplaba: seguridad, petróleo, cultura, asuntos extranjeros, medioambiente, ciencia y tecnología, juventud y derechos humanos.

Fondo de Desarrollo de la resolución 1483 del Consejo de Seguridad de la ONU

El 22 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1483, por la que se hizo un llamamiento a los Estados miembros para que:

«Ayudaran al pueblo de Irak en la labor de reformar sus instituciones, reconstruir su país y contribuir a que existan en el Irak condiciones de estabilidad y seguridad, de conformidad con esta resolución.»

Esta resolución recuerda todas las anteriores y reafirma la importancia de desarmar a Irak de las armas de destrucción masiva. Reafirma la sobera-

nía e integridad del territorio de Irak; reconoce como potencias ocupantes a Estados Unidos y Reino Unido, que estarán sometidas al Convenio de Ginebra de 1949 y al Reglamento de La Haya de 1907, señala que otros países que no sean las potencias ocupantes trabajan actualmente bajo la «autoridad», se complace de la voluntad de algunos Estados miembros de contribuir a la reforma de las instituciones, la reconstrucción del país y el restablecimiento de la estabilidad y la seguridad. Todo ello de conformidad y en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

La resolución nombra un representante especial de Naciones Unidas, prevé la existencia de una administración provisional iraquí hasta que exista un gobierno reconocido; levanta las sanciones, salvo las de armas; crea un Fondo de Desarrollo de Irak, que se nutre con la venta del petróleo y del gas, que será utilizado para la ayuda humanitaria y la reconstrucción de infraestructuras y será administrado por el Banco Central, con el asesoramiento y supervisión de un Comité Internacional (Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión). Dicho Comité Internacional estará compuesto por representantes del secretario general, el director gerente del Fondo Monetario Internacional, el director general del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico y el presidente del Banco Mundial).

En dicha resolución se decide que, a excepción de las prohibiciones relacionadas con la venta o el suministro de armas, dejen de ser aplicables todas las prohibiciones relativas al comercio con Irak y a la prestación de recursos financieros o económicos impuestas en virtud de la resolución 661 (1990) (9) y resoluciones ulteriores en la materia, incluida la resolución 778 (1992) (10), de 2 de octubre.

La citada resolución estableció que todas las ventas de exportación de petróleo, productos derivados del petróleo y gas natural de Irak se hicieran de acuerdo con las mejores prácticas del mercado internacional y, a efectos de transparencia, la totalidad del producto de dichas ventas se depositara en el Fondo de Desarrollo para Irak (FDI) que estará a cargo del Banco Central de Irak y de cuya auditoría se encargarían contadores públicos independientes aprobados por la Junta Internacional de

(9) Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, establece el embargo comercial de Irak.

(10) Dicha resolución viene a ampliar lo ya decidido en la resolución 706, de 15 de agosto de 1991, por la que se establece el Programa Petróleo por Alimentos: Irak podrá exportar crudo, a través de una cuenta bloqueada y administrada por la ONU, para comprar alimentos, medicinas y suministros esenciales para la población civil.

Asesoramiento y Supervisión del Fondo de Desarrollo para Irak. En esta Junta están representados el secretario general de Naciones Unidas, el director gerente del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico y el presidente del Banco Mundial.

A estos ingresos procedentes de las rentas del petróleo, en el citado Fondo de Desarrollo para Irak también se ingresaron otras aportaciones, una inicial de 1.000 millones de dólares de Naciones Unidas, los Fondos u otros activos financieros o recursos económicos del Gobierno de Irak y los fondos u otros activos financieros o recursos económicos que fueron sustraídos de Irak o adquiridos por Sadam Hussein o algún otro alto funcionario del anterior régimen iraquí.

No obstante, la principal fuente de recursos económicos de Irak son las rentas del petróleo y de sus productos derivados, que suponen más de la mitad del Producto Interior Bruto (PIB).

Los recursos del IDF será desembolsados según disponga la autoridad y en consulta con la autoridad provisional iraquí, para satisfacer las necesidades humanitarias, llevar a cabo las tareas de reconstrucción económica y reparación de la infraestructura, continuar con el desarme de Irak, y hacer frente a los gastos de la Administración Provisional Iraquí, así como para los cualesquiera otros fines que vayan en beneficio de la población de Irak.

Analizando dicha resolución 1483 se observan dos ideas diferenciadas, en primer lugar; se reconoce la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del Derecho Internacional, corresponden a Estados Unidos y Reino Unido en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado y observa complacido que otros Estados miembros, que no son potencias ocupantes, estén contribuyendo o dispuestos a contribuir a la estabilidad y seguridad en Irak en el marco de la autoridad. En segundo lugar; la resolución hace un llamamiento a todos los Estados miembros y organizaciones internacionales para que ayuden al pueblo de Irak en la labor de reformar sus instituciones y reconstruir todo el país.

Con los ingresos del FDI, la CPA y la Administración Provisional Iraquí elaboraron los Presupuestos de los años 2003 y 2004. Para el año 2004, el presupuesto de ingresos contempla en dólares 0,9 billones de ingresos no procedentes del petróleo y subvenciones y en dólares 0,6 billones procedentes de los activos iraquíes confiscados o retenidos en el extranjero.

Las inversiones asociadas a las necesidades identificadas en el Informe del Banco Mundial, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional para la reconstrucción física, asistencia técnica, adiestramiento, más los costes de operación y mantenimiento asociados a nuevas inversiones, requieren del respaldo de donaciones de la comunidad internacional, como ya se ha estudiado en el epígrafe dedicado a la Conferencia Internacional de Donantes.

Fondo Multilateral

Para facilitar la canalización de las contribuciones y que éstas comiencen a desembolsarse cuanto antes, la Conferencia crea un Fondo Multilateral para la reconstrucción de Irak, independiente del FDI que creó la resolución 1483 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los donantes aportaron sus contribuciones al mismo con un instrucción de a cuál de las dos finalidades dedicarlos: proyectos gestionados por el UNDP o por el Banco Mundial, y cuáles son las áreas de reconstrucción prioritarias en las que desea participar.

El Fondo será administrado por el Banco Mundial y por Naciones Unidas en estrecha coordinación con las autoridades iraquíes y los donantes. Para el funcionamiento del Fondo se pactaron el 4 de diciembre de 2003 los estatutos del mismo. Se acordaron entre las autoridades iraquíes y la Comunidad de Donantes, el Banco Mundial y Naciones Unidas. La organización del Fondo establece los siguientes órganos: un comité de donantes, un comité de coordinación entre Naciones Unidas y Banco Mundial y un Secretariado.

El Comité de Donantes se responsabilizará de establecer las líneas para el empleo de los Fondos (Banco Mundial y PNUD) y realizar un seguimiento del empleo de los recursos asignados a los Fondos, informando a los países donantes. Trabajará en estrecha coordinación con la Administración Provisional Iraquí para adaptar el empleo de los recursos a las necesidades prioritarias de los iraquíes.

El Comité de Coordinación entre Naciones Unidas y el Banco Mundial, actuará conforme a las directrices del Comité de Donantes, llevando a cabo un seguimiento continuo de todos los programas o proyectos de cooperación financiados con los dos Fondos y de las actividades necesarias para llevarlos a cabo. En éste Comité están representados el UNDP, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con estatus de observador.

El Secretariado cuenta con representantes del Banco Mundial y Naciones Unidas y su función es mantener informada a la Comunidad de Donantes de las actividades llevadas a cabo con las aportaciones del Fondo, y actuar como secretario tanto del Comité de Donantes como del Comité de Coordinación.

Se han celebrado ya las primeras reuniones del Comité de Donantes, que tuvieron lugar en Abu Dhabi, y en Qatar. En la primera de ellas se realizó el recuento de los compromisos de contribución al Fondo por los países donantes alcanzándose la cifra de 982 millones de dólares para el año 2004.

Los resultados de la Conferencia de Donantes se calificaron de muy positivos y los objetivos pretendidos se dieron por alcanzados. El cuadro 5, p. 130; refleja las donaciones y préstamos que se realizaron.

Las cantidades donadas permiten satisfacer las necesidades establecidas en el Informe de Evaluación de Necesidades del Banco Mundial y Naciones Unidas en el bienio siguiente. En el medio plazo habrá que sumar a las donaciones las rentas del petróleo y otros ingresos de Irak. En el largo plazo, Irak es un país con riqueza natural suficiente para satisfacer sobradamente las necesidades de su propio país.

Detalle de la contribución española

Como ya he señalado en la Conferencia de Donantes se anunció una contribución de 300 millones de dólares entre donaciones y créditos blandos par el periodo 2003-2007, que se desglosan como a continuación se señala:

- 2003-2004: 160 millones de dólares (donación 155 y otros 5).
- 2005-2007: 140 millones de dólares (donación 55, créditos 75 y otros 10).

La contribución detallada durante los años 2003 y 2004 se expone en el cuadro 6, p 131.

Condiciones de vida de la población iraquí

La primera necesidad que surgió fue el restablecimiento en la distribución de los alimentos, que quedó restablecida en el mes de agosto de 2003. Se inició el reparto de alimentos mediante las correspondientes cartillas, en las que se van incluyendo poco a poco algunos productos nuevos como el aceite de soja. A su vez la desaparición de las anteriores berreras comerciales con el Kurdistán ha tenido un efecto beneficioso para el abastecimiento frutícola del país.

Cuadro 5. Donaciones y préstamos realizados a la Conferencia de Donantes.

	Años		Unspecified by year	Total
	2004	2005-2007		
Grants				
International Reconstruction Fund Facility for Iraq	322,12	0,00	83,17	405,29
World Bank Iraq Trust Fund	66,09	0,00	0,00	66,09
UNDG Iraq Trust Fund	6,38	0,00	3,53	9,91
Unspecified Fund Facility Contribution	249,65	0,00	79,63	329,28
Bilateral grants	110,22	78,19	19.502,71	19.691,13
Unspecified Grants	252,87	225,42	1.697,00	2.157,29
<i>TOTAL GRANTS</i>	685,21	303,62	21.282,88	22.271,71
Loans				
Unspecified between Grants and Loans	1470,00	4.655-8.355	3.500,00	9.625-13.325
	0,00	0,00	335,62	335,62
<i>TOTAL</i>	2.155,21	4.958-8.658	25.118,50	32.232-35.932

Cuadro 6. Aportaciones de España a la Conferencia de Donantes durante los años 2003 y 2004, en millones de dólares.

Departamento	Donación	Cantidad
Ministerio de Economía año 2003	Ayuda bilateral con Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD):	
	– Adquisición de material médico.	6,0
	– Rehabilitación de tres escuelas en Bagdad.	4,0
	– Rehabilitación hospital infantil Al Eskan, Bagdad.	8,0
	Ayuda bilateral a Jordania con FAD:	
	– Atención población iraquí campamentos frontera con Irak: Ruwashed y No Man's Land.	2,0
Ministerio de Economía año 2004	– Ayuda bilateral emisión de moneda iraquí con FAD (1.ª fase).	18,0
	– Ayuda humanitaria con agencias Naciones Unidas.	2,5
	Aportación al Fondo Fiduciario de Donantes del Banco Mundial.	20,0
	Ayuda bilateral emisión moneda iraquí (FAD) al desarrollo (2.ª fase).	18,0
	Ayuda bilateral con FAD.	17,0
	Aportación a través de SBFF (<i>Small Business Finance Facility</i>) para microcréditos a la pequeña y mediana empresa en Irak.	5,0
Agencia Española de Cooperación Internacional	Cooperación durante los años 2003 y 2004. Proyectos cooperación en Dywaniya y Najaf. Donaciones a través de ONG:	
	– Donaciones a agencias ONU.	35,0
Ministerio de Defensa	Ayuda humanitaria en Umm Qasr-2003.	21,0
Varios Ministerios	Participación de expertos en la reconstrucción 2003.	2,6
	<i>TOTAL</i>	159,2
	Existen además otras contribuciones en el periodo 2003-2004:	
	Otras ayudas	
Ministerio de Hacienda	Aportación Oficina Humanitaria de la Comisión Europea.	8,7
Presidencia del Gobierno	Organización Conferencia de Donantes.	4,6
Ministerio de Defensa	Contribución a la seguridad y estabilidad. Contingente militar 1.300 hombres agosto 2003 a junio 2004.	409,0
Varios	Aportaciones comunidades autónomas, ayuntamientos y diputaciones.	11,7
Comisionado del Gobierno	Presupuesto del Comisionado 2003.	3,5
	<i>TOTAL</i>	438,5

Electricidad

En el sector de la electricidad, en el año 1990 Irak tenía una capacidad de generación instalada en torno a los 9.295 megavatios. El 87% de la población aproximadamente tenía acceso al suministro de electricidad. Después de la guerra del Golfo su capacidad de generación se redujo a 2.325 megavatios, a ello debe añadirse la pérdida en actuaciones de mantenimiento básico.

Antes de marzo del año 2003 la capacidad de generación había alcanzado los 4.500 megavatios. Posteriormente en mayo de 2003 descendió en torno a los 3.300 megavatios. Se calcula que el consumo *per cápita* era de 700 magavatios/hora por año.

Se persigue alcanzar a lo largo del año 2004 un incremento de la capacidad de generación de los 3.300 megavatios a 4.750 megavatios, y comenzar los trabajos necesarios para obtener 4.010 megavatios más entre los años 2005 y 2007, de manera que se llegue a unos niveles de producción de 8.760 megavatios en el año 2007 (11).

Como dato, en el que se demuestra que también ha mejorado el suministro de los servicios básicos, señalar que el 15 de octubre de 2003 en Dywaniya había más de 17 horas de electricidad diarias. Se han firmado acuerdos con Siria («petróleo por electricidad») y Turquía para importar energía eléctrica.

Se están llevando a cabo además, rehabilitaciones de líneas y subestaciones eléctricas.

Saneamiento de aguas

Las previsiones de inversión en el sector de saneamiento de aguas alcanzan la cifra para el periodo considerado de 6.842 millones de dólares según se aprecia en el cuadro 3, p. 122.

Hay que tener en cuenta que hasta la guerra del Golfo el agua potable era accesible al 95% de la población urbana y al 75% de la población rural. Existían un total de 218 plantas convencionales de tratamiento de aguas y 1.191 unidades compactas de tratamiento de agua en operación. En el

(11) Apartados 3.54 y siguientes del «Informe conjunto sobre valoración de necesidades», elaborado por el Banco Mundial y el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG). Octubre de 2003.

año 2000 el servicio urbano de suministro de agua cubría solamente el 92% de la población y el rural había descendido hasta el 46%. Las organizaciones humanitarias internacionales habían informado que una tercera parte de los niños en el sur y centro país sufría malnutrición y las tasas de mortalidad habían doblado las de la última década. El CICR y el UNICEF informaron que de las 177 plantas de tratamiento de aguas revisadas, sólo 34 habían sido bien clasificadas, siendo 98 sólo aceptables y 45 totalmente rechazables.

Los sistemas de evacuación y saneamiento de aguas residuales se encontraban en una situación pésima, sólo el 9% de la población de Bagdad puede utilizar un sistema de cloacas y sólo el 50% de las plantas de tratamiento de aguas residuales están en operación, descargando además las aguas fecales en ríos y canales.

En materia de recogida de residuos sólidos los 800 vehículos de recogida de basuras que existían en la ciudad de Bagdad descendieron a 80 después de la guerra del Golfo y durante el periodo de sanciones. Sin embargo, bajo el Programa Petróleo por Alimentos la ciudad de Bagdad recibió una gran cantidad de equipos, incluidos 960 contenedores y 1.100 vehículos para recogida de basuras.

Educación

Las necesidades de inversión en el sector de la educación están en torno a los 4.805 millones de dólares en el periodo contemplado. El sistema educativo en Irak estaba contemplado como uno de los mejores de Oriente Medio hasta 1980. En el año 1989 el presupuesto de educación alcanzaba la cifra de 2.500 millones de dólares, el 6% del PIB, con un gasto por estudiante equivalente a 620 dólares. Pero en el periodo de 1993 a 2002 este gasto disminuyó a 47 dólares y además procedía del Programa Petróleo por Alimentos.

De las 13.000 escuelas de enseñanza primaria y secundaria, alrededor del 80% requieren importantes obras de reconstrucción y más de 700 están totalmente destruidas. La escolarización en la educación primaria y secundaria ha descendido en los últimos 12 años y una cuarta parte de los estudiantes no asisten a la escuela. Esta situación se agrava en las áreas rurales en las que pocos niños y niñas asisten al colegio, estimándose en una tasa del 50% la no asistencia. Por lo que respecta a la enseñanza superior han reabierto las 22 universidades del país y las 43 escuelas técnicas. Un dato importante es que las solicitudes para el curso

2003-2004 han alcanzado las 97.000, lo que supone un incremento del 50% respecto del año anterior (12). Se está llevando a cabo la redacción y distribución de un diccionario básico árabe-español.

Sanidad y salud pública

En un primer momento el estado de las infraestructuras básicas en materia de sanidad y salud pública era caótico pero se va notando la mejoría. Respecto a la atención sanitaria: cerca de 240 hospitales iraquíes ya están en funcionamiento, UNICEF ha lanzado programas de vacunación que han permitido distribuir 30 millones de vacunas desde el mes de julio y tres millones de niños iraquíes ya han sido vacunados. Decir que fue decisiva la asistencia sanitaria que prestó el contingente militar español a través del buque hospital *Galicia*, el destacamento de sanidad militar ubicado en el Hospital de Umm Qasr y el trabajo realizado por el Escalón Médico Avanzado del Ejército de Tierra, a través de los cuáles se atendieron un total de 7.400 casos desde septiembre 2003 hasta abril 2004.

Se están llevando a cabo además la rehabilitación del Hospital Maternal en Dywaniya, la cuál consta de dos fases: la rehabilitación de la infraestructura y por otro lado la segunda fase de equipamiento, se está dotando de equipamiento médico a más centros de las dos provincias (Qasidiya y Nayaf) y por último se lleva a cabo el control de radiaciones de zonas de rayos X.

Transporte y comunicaciones

En el sector de los transportes y comunicaciones, la situación es también de mejoría. En el transporte marítimo y terrestre la apertura de nuevos muelles y operaciones de dragado en el puerto de Umm Qasr y la puesta en marcha del abastecimiento por ferrocarril de gas y petróleo procedente de Turquía son dos ejemplos de esta mejoría.

El coste de reconstrucción en materia de infraestructura se calcula en 2.000 millones de dólares y en materia de comunicaciones en 1.409 millones de dólares. El sector del transporte en Irak en lo que a infraestructuras se refiere se compone de 40.690 kilómetros de carreteras; dos aeropuertos internacionales (Bagdad y Basora) y tres aeropuertos domésticos (Mosul, Kirkut e Irbil); seis puertos de carga; dos terminales para el petróleo; 2.456 kiló-

(12) Apartados 3.1 y siguientes del «Informe Conjunto sobre Valoración de Necesidades», elaborado por el Banco Mundial y el UNDG. Octubre de 2003.

metros de ferrocarriles y 1.156 puentes que constituyen una parte vital de toda la red de comunicaciones por carretera. El país tiene una extensión de 432.000 kilómetros cuadrados, por lo que el sistema de transporte juega un papel central en el movimiento de mercancías y personas (13).

Con anterioridad al año 2003, Irak tenía 55 vehículos por 1.000 habitantes (en Jordania existían 100 por 1.000 habitantes). Aproximadamente el 85% de toda la red de carreteras estaba pavimentada y la no pavimentada pertenece a la red secundaria ya carreteras locales. El 50% aproximadamente del sistema de carreteras principales se encuentra en buenas condiciones, pero sólo entre el 20% y el 30% de las carreteras secundarias pueden considerarse en dicha situación.

En relación con los puentes, la mayor parte se encuentra en condiciones muy pobres, e incluso, han sido destruidos durante el último conflicto. La red de ferrocarriles la constituyen cinco líneas principales que incluyen 107 estaciones que solamente recogen el 30% del volumen de tráfico, siendo la velocidad comercial en algunas secciones de la red por debajo de los 30 kilómetros por hora.

En materia de tráfico aéreo existen dos aeropuertos internacionales, el de Bagdad y el de Basora, y tres aeropuertos domésticos en Mosul, Kirkut e Irbil. Ninguno de los aeropuertos está actualmente con capacidad para soportar operaciones comerciales de tráfico aéreo. De los 23 aviones que pertenecen a la compañía iraquí Airways con anterioridad a la primera guerra del Golfo, sólo cinco podían estar en servicio.

En materia de telecomunicaciones la red existente de telecomunicaciones, correos y de servicio de Internet es pésima. Antes del año 1990 Irak mantenía una teledensidad en torno al 5,6%, que bajó al 4% en los años siguientes a la guerra de 1991. El Programa Petróleo por Alimentos consiguió elevar dicha densidad al 5,2%, pero durante el presente conflicto los daños afectaron a la red de comunicaciones y 12 de los 38 centros telefónicos en Bagdad han sido destruidos.

Producción de petróleo

En los años setenta la producción petrolífera y la subida experimentada por el precio del barril permitieron una crecida de los ingresos de Irak de

(13) *Vid* apartados 3.59 y siguientes del «Informe Conjunto sobre Valoración de Necesidades» elaborado por el Banco Mundial y el UNDG. Octubre de 2003.

un billón en el año 1972 a ocho billones de dólares en el año 1975. Posteriormente en el año 1979 Irak pasó a ser el segundo país productor de petróleo del golfo Pérsico detrás de Arabia Saudí y sus ingresos ayudaron al país a desarrollar unas buenas infraestructuras y sistemas de salud pública y educación. Tras 23 años del régimen de Sadam Hussein el desarrollo económico y social de Irak ha sufrido una parada importante. Las tres guerras, primero con Irán en 1980, más tarde la invasión de Kuwait en agosto del año 1990, y por último las sublevaciones internas a gran escala tanto en el norte como en el sur en el año 1991, han afectado al desarrollo económico y al defectuoso estado de las infraestructuras de Irak.

Es previsible que en un futuro próximo aumenten sensiblemente las inversiones por la riqueza petrolífera del país. La previsión de producción de petróleo, según el ministro de Petróleo iraquí, para finales de 2004 es de 2,8 millones de barriles día, frente a la actual de 2,1 barriles día.

Comisionado español para la reconstrucción de Irak

España se comprometió a ayudar al pueblo iraquí, a dar seguridad, a establecer un régimen de libertad y a reconstruir su economía, en definitiva, a que los iraquíes recuperen su soberanía y sean dueños y responsables de su futuro tan pronto como sea posible.

Naciones Unidas han fijado unos objetivos claros para Irak: restauración de la soberanía del pueblo iraquí, y un gobierno representativo legítimo. En eso trabajó España y toda la comunidad democrática internacional.

En la parte que a España correspondió, el Gobierno español designó el 6 de abril al secretario de Estado de Defensa Comisionado del Gobierno para la reconstrucción de Irak, bajo la dependencia funcional de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y orgánica del ministro de Defensa. Mediante el Real Decreto 462/2003, de 25 de abril, se creó el Comisionado del Gobierno para la participación en la reconstrucción de Irak.

Se creó el Comisionado y se reguló su funcionamiento. Así quedaron definidas las cinco tareas que le fueron encomendadas:

1. Coordinar la participación de España en las tareas de reconstrucción de Irak, en los términos que se acuerdan.
2. Coordinar a los distintos departamentos ministeriales afectados en la colaboración.

3. Coordinar la interlocución con las autoridades internacionales que participen en la reconstrucción de Irak.
4. Impulsar la participación de España en las tareas de reconstrucción, en los programas de ayuda humanitaria que se financien por instituciones u organismos internacionales o por cualquier otro medio.
5. Se le encomiendan cualesquiera otras tareas relacionadas directa o indirectamente con las anteriores y que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a la organización: se hizo depender del Comisionado una Oficina de Apoyo al Comisionado del Gobierno. Se creó un adjunto al Comisionado y un coordinador general de la Oficina de Apoyo que actuaría, además como secretario de la misma.

En marzo del año 2004 y tras las elecciones generales el nuevo gobierno señaló la fecha del 30 de junio como fecha límite para el regreso de nuestras tropas a España procedentes de Irak, finalmente quedó concluido el repliegue de nuestro contingente militar a finales del mes de mayo del año 2004.

El Gobierno constituido acometió numerosos cambios en la estructura administrativa del Estado y se produjo el traslado de la dependencia del Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak, hasta entonces en el Ministerio de Defensa, al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Mediante el Real Decreto que aprueba la estructura básica del mismo y que establecía en su disposición final primera la modificación del Real Decreto 1473/2003, de 25 de abril, por el que se creó el Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak. Se hizo recaer en el secretario de Estado de Cooperación Internacional las funciones residuales que le quedaron al Comisionado para la participación en la reconstrucción de Irak.

Consideraciones finales

Es notorio el hecho de que el conflicto de Irak de 1990, y todo lo que de él se ha derivado, ha requerido un ingente trabajo y atención por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en lo que a resoluciones se refiere. Ello lleva a incluir lo relativo a Irak en la lista de cuestiones internacionales más relevantes, junto al terrorismo internacional y el conflicto palestino-israelí.

Los procedimientos de aprobación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a Irak, marcadas por los diferentes intereses de los cinco miembros permanentes y su afán por la captación de adhesiones, han evidenciado de modo definitivo lo inapropiado del sistema de funcionamiento objetivo de dicho organismo internacional para el orden mundial. Se considera imprescindible la modificación del sistema de mayorías en las votaciones de las resoluciones del Consejo, así como el replanteamiento conceptual del mecanismo de veto.

La resolución 1511 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas constituye el eje básico de la transición política y de la reconstrucción de Irak, en ella se pide a la autoridad provisional que devuelva las responsabilidades y atribuciones de gobierno al pueblo de Irak tan pronto como sea posible, invita al Consejo de Gobierno a que presente un calendario y programa para la redacción de la nueva constitución y la celebración de elecciones democráticas antes del 15 de diciembre, refuerza el papel de Naciones Unidas en el proceso de transferencia del poder político a los iraquíes, y autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado para contribuir al mantenimiento de la seguridad y estabilidad de Irak, y por último hace un llamamiento a los Estados para que colaboren en la reconstrucción de Irak y en el desarrollo de su economía.

La Ley Fundamental se redactó por el Consejo de Gobierno iraquí en estrecha coordinación y consulta con la autoridad provisional, siendo la Ley Suprema de Irak durante el periodo de transición. Incluye como elementos básicos los derechos fundamentales, la estructura federal de Irak: poderes centrales y locales, Justicia independiente, Control civil del Ejército y de la Policía, imposibilidad de modificación de esta Ley.

La Conferencia Internacional de Donantes para la Reconstrucción de Irak resaltó la importancia de que la comunidad internacional contribuyera a la estabilidad de Irak y estuvo de acuerdo en que es esencial un Irak soberano, estable y próspero cuya unidad territorial sea preservada.

Los donantes subrayaron la importancia de una transición sin turbulencias, de las responsabilidades que se derivan del Programa Petróleo por Alimentos, desde el seno de Naciones Unidas a la CAP, asegurándose que se presta una especial atención a la protección de los grupos más vulnerables, una vez concluido dicho Programa.

La Comunidad de Donantes anunció aportaciones indicativas y compromisos globales superiores a los 33.000 millones de dólares (equivalentes

28.000 millones de euros) en donaciones y préstamos, desde ahora hasta el final del año 2007. El Fondo será administrado por el Banco Mundial y por Naciones Unidas, en estrecha coordinación con las autoridades iraquíes y los donantes.

Sin el restablecimiento total de la seguridad política y civil cualquier esfuerzo de reconstrucción y normalización de la vida en Irak será baldío. Por ello a pesar de los esfuerzos planificados y realizados en infraestructuras, educación, sanidad y producción de petróleo principalmente, la consecución de un grado de seguridad suficiente para el desarrollo normal debe ser prioridad absoluta para la autoridad iraquí.

CAPÍTULO SEXTO

EUROPA EN LA ENCRUCIJADA. LA RELACIÓN ATLÁNTICA Y SUS AVATARES A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

EUROPA EN LA ENCRUCIJADA. LA RELACIÓN ATLÁNTICA Y SUS AVATARES A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Por JUAN SOLER-ESPIAUBA

Es un lugar común iniciar cualquier reflexión que afecte a Estados Unidos y su posición en el mundo haciendo referencia al 11 de septiembre de 2001 (11-S). Un tópico necesario por insalvable.

Ni siquiera los más extremistas antiamericanos europeos pudieron ser ajenos a esa terrible masacre que el terrorismo islámico perpetró en el corazón de América, el dolor que se sabía estaba produciendo en los familiares, amigos y compatriotas de los asesinados, dejó al margen los más arraigados prejuicios a los más enemistosos de los europeos. Todos lloramos con América, en frase de esos días del poco sospechoso Chirac:

«Todos hoy somos americanos».

En este clima la administración Bush comenzó a repensar su papel en el mundo, una Administración republicana en la que la tentación aislacionista estaba presente siguiendo la tradición del *old great party*. No se podía pensar en unos Estados Unidos como fortaleza sólo pendiente de su seguridad interior, los hechos últimos no permitían ya esta conjetura.

Había que diseñar e iniciar un plan que permitiera la derrota del terrorismo. Empezar por la destrucción del peligro más inminente, el terrorismo islámico, y su Estado-santuario, Afganistán, pareció lo razonable, y Europa lo entendió y dio su apoyo.

No podemos olvidar que una minoría ya se estaba olvidando de las razones que Estados Unidos tenía para tomar esta decisión y comenzaron en Europa voces identificables que clamaban contra «el imperialismo americano», las voces de aquellos sectores herederos de los movimientos anti Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en España, o los antidobledecisión en Alemania, todos los grupúsculos del movimiento antiglobalización, que en esas fechas mezclaban tecermundismo, ecologismo radical, anticapitalismo y, ante todo, pensamiento antisistema que trataba de horadar y desprestigiar los sistemas democráticos del mundo occidental a través de grupos alternativos que, sorprendentemente, no expresaban ninguna alternativa. Eran una minoría muy activa que mantuvo una pequeña llama que encendió mechas posteriores, algo que Estados Unidos no acabará de entender nunca y a lo que siempre dará una interpretación poco favorable a las relaciones atlánticas.

En este punto debemos recordar que, a pesar de la buena disposición de los europeos y sus gobiernos, la intervención en Afganistán fue llevada a término casi absolutamente por tropas americanas, mientras que el resto de los aliados se limitaron a prestar apoyo en la reorganización de la posguerra. Esto no fue por soberbia estadounidense, sino por una realidad que sigue siendo un baldón para los partidarios de una independencia absoluta de Estados Unidos la diferencia tecnológica con respecto a Europa es tan enorme que hace difícilísimo, sino imposible, compatibilizar en una misma operación tropas de ambos lados del Atlántico. El Ejército americano posee una superioridad en armamento y tecnología que lo convierte en el más poderoso de la tierra y al tiempo el menos combinable.

Esta realidad trae causa de dos razones principales con respecto a Europa. La primera de ellas la fuerza de la economía americana a lo largo de decenios, y muy especial y asombrosamente en la década de los años noventa, lo que permitía y permite mayores inversiones en defensa. La segunda la clara y sostenida firmeza en las decisiones estratégicas fueran cuales fueren las administraciones que se sucedieran, si exceptuamos algún momento del mandato Carter, que le ha permitido sostener una coherencia que hoy podemos ver como acertada en su conjunto con la perspectiva que nos proporciona el tiempo y que da como resultado el que la guerra fría tuviera un desenlace favorable para Europa, por ejemplo.

Este desequilibrio con respecto a Europa se acentúa con el paso del tiempo. Europa y las instituciones en las que participa o es protagonista, la OTAN y la Unión Europea, se resienten de esta evidente descoordinación entre aliados.

Si hemos propuesto que una de las razones por las que Estados Unidos y Europa divergen en su alianza militar es la económica, no es sólo por la cantidad absoluta y proporcional mayor que dedican a la defensa los americanos, esa es una pero no la única como veremos posteriormente.

Siguiendo la doctrina Palmerston por la cual los países no tienen aliados permanentes sino intereses permanentes, habrá que concluir que a Europa y a América les interesa mantener sus relaciones económicas importantes y fluidas como hasta ahora, eso les proporcionará intereses permanentes y comunes que les permitirá también tener alianzas permanentes. Detengámonos un momento en describir someramente todo este aspecto.

La relación económica bilateral entrambos es la más importante todavía. Supone el 37% del comercio mundial, el 45% del comercio mundial de servicios y son la principal fuente y destino de inversión directa, El área del Atlántico aún supera en todos los sentidos al área del Pacífico, es una relación diversificada en la que sólo un 20% es comercio de mercancías ya que en su mayoría es comercio intraindustrial y además es poco o nada litigiosa, un 99% nunca ha estado sometida a conflictos. Como sostengo anteriormente las relaciones económicas son un elemento-eje muy poderoso para sostener los vínculos atlánticos y aunque hoy es así nadie puede asegurar que lo sea en el año 2010 o poco más adelante. Sostener la salud y volumen de este vínculo es una decisión estratégica que conviene sobremanera a la alianza militar.

Si recuperamos el análisis que se menciona con antelación observamos que los europeos incidimos muy poco en la necesidad de transformación de nuestros Ejércitos mientras que nuestro aliado americano lo tiene siempre presente y actúa en consecuencia. Este desfase no preocupa a los que piensan que Europa debe crear un modelo adaptado a las necesidades de la Unión Europea y que eso supone menos transformación que nuestro aliado y por lo tanto menos inversión.

Esto traería como paradójica consecuencia por un lado la pérdida de la capacidad de actuación conjunta y por tanto la inviabilidad de la OTAN a medio plazo, y por otro lado este escenario derivaría en una indeseable división del trabajo, por el que mientras Estados Unidos haría las guerras, es decir tomaría las decisiones tácticas, casi con seguridad también las estratégicas no nos engañemos, y ejecutaría los objetivos, Europa se dedicaría a la reconstrucción. Es decir que aquellos que defienden la especificidad militar de Europa por su independencia, situarían a la misma en una posición secundaria crónica que es imposible que conduzca a ningún tipo de inde-

pendencia sino al contrario, Europa podría llegar a convertirse en el camillero o la organización no gubernamental posbélica de Estados Unidos. Europa sería un actor y factor estratégico de segundo o tercer orden.

No sería gratuito recordar asimismo que esta superioridad tecnológica permite acciones militares más seguras con un nivel de bajas propias reducido y que los últimos conflictos demuestran que en el desarrollo de las operaciones militares la relación entre tecnología y minoración de daños colaterales es directa. Y estas dos cuestiones importan sobremanera a las opiniones públicas europeas

Otro problema es la idoneidad de las Fuerzas Armadas de los países de la Unión Europea con respecto a las necesidades que la nueva situación del escenario mundial depara. Los 3.000.000 de soldados europeos que en la actualidad se contabilizan son una ficción a la hora de la verdad, tan sólo un 3% serían desplegados simultáneamente fuera de las fronteras de Europa. Este problema es especialmente acusado en España que necesita recurrir a todas las unidades operativas en el ejército para tan sólo mandar 1.000 soldados al exterior.

Siempre se trata de un problema de gasto y de asignación de ese gasto, que no siempre es correlativo ni correcto, al tiempo que poco comprensible en España que mantiene unas alianzas sin una reforma estratégica que se compadezca con sus compromisos. Mientras nuestro país supera la media Europea de los países aliados en cuanto a renta *per cápita*, España tiene una renta *per cápita* de 22.730 dólares y la media de países de la OTAN es de 22.292, su gasto en defensa por habitante es un 43% inferior a la media, 232 dólares por habitante al lado de 392 de media europea.

A esto sumamos lo que se puede concluir del índice de equipamiento de las Fuerzas Armadas españolas. Este índice se obtiene al dividir el gasto en equipamiento entre el número de oficiales en activo. España indica 7.664 euros por soldado, 42.000 el Reino Unido, 23.000 Francia, 15.000 Alemania y 9.500 Italia.

La inferioridad de este índice no se explica por el número de efectivos, de hecho España se ha convertido junto con Holanda y Alemania en el país que menos proporción de su población activa destina a sus Fuerzas Armadas.

Aunque deberemos volver sobre la situación de las Fuerzas de Defensa del conjunto europeo y observar que no se trata sólo de que el gasto de conjunto sea inferior con respecto al aliado americano, también en la composición de este gasto existen desequilibrios más que notables. En mate-

ria de inversiones la diferencia es enorme, Estados Unidos invierte en adquisiciones casi una tercera parte de su gran presupuesto mientras que Europa y sus ejércitos sólo un 15%. De esto resulta que la capacidad adquisitiva de Estados Unidos es de 105.000 millones de dólares mientras que el conjunto europeo de 30.000. Estos desequilibrios conducen por tanto a ensanchar la brecha con respecto a nuestro aliado con las consecuencias negativas que analizábamos con anterioridad.

Lo que podemos colegir de todos estos datos son dos cosas de gran importancia para Europa en general y España en particular.

Europa y Estados Unidos son aliados desde los años cuarenta del siglo anterior y a ambos le interesa seguir siéndolo. A pesar de todos los desencuentros, incluso los gobiernos que han hecho gala de mayor independencia de criterio con respecto a Estados Unidos, nadie cuestiona la alianza a largo plazo entre estos dos ámbitos con tanto en común. En Estados Unidos sucede algo no igual pero si similar, incluso los más críticos con los incomprensibles, desde su punto de vista, europeos, saben que cuando se dice Europa se debe pensar como aliado a pesar de diferencias importantes.

Los nuevos desafíos mundiales, entre los que el terrorismo no es el menor, ayudan a pensar que esta alianza seguirá siendo necesaria en el futuro. Aquí no está demás lo que Javier Solana concluyó en Salónica en junio de 2003:

«Europa goza de más seguridad que nunca y una agresión a gran escala contra uno de sus Estados miembros resulta improbable, pero se encuentran tres tipos de amenazas: a) el nuevo terrorismo, mucho más letal que el tradicional, b) la proliferación de armas de destrucción masiva, cuyo mayor riesgo desde el punto de vista europeo es su uso posible por grupos terroristas, y c) la existencia en otras regiones del mundo de Estados fallidos, en los que actúa con gran intensidad el crimen organizado, lo que repercute en Europa a través del tráfico de drogas y otras actividades transnacionales.»

Lo novedoso de estas nuevas actividades es precisamente su carácter transnacional lo que requiere fortaleza en los vínculos de cooperación internacional entre los cuales la cooperación entre Fuerzas Armadas no debe ser contemplado como una más, sino como muy importante.

Ahora podemos detenernos en contemplar como ve al otro cada uno de los actores de esta relación.

Estados Unidos piensa que Europa es un aliado complicado, a veces demasiado complicado. Carece de una sola voz, lo que para ellos puede

tener sus ventajas y permitirles fabricar coaliciones a la carta según que situaciones, puede comprobar que no existe una sola Europa y que esto no es sólo por la diferente postura de cada país sino también por territorios ideológicos en el seno de los países. No comprende la falta de decisión y solidaridad, o lo que ellos interpretan como tal, y las dudas e indecisiones permanentes en situaciones desesperadas, Kosovo sería un claro ejemplo. No sería pacifismo, Francia y Reino Unido han estado más prestos a la intervención militar que los propios Estados Unidos, y África es testigo de ello, sino por una serie de predisposiciones más emocionales que racionales interpretada por los americanos, con razón o sin ella, como una mezcla de reserva y envidia y de una injustificada actitud suficiente.

Europa tiende a la simplificación cuando piensa en Estados Unidos, proyecta a sus opiniones públicas y hacia sí mismos la imagen de *cowboy* prepotente, grande pero torpe, con una fuerza que le hace desgraciadamente insustituibles pero indecorosamente poco preparado para el liderazgo, unas ideas dañinas para la relación bilateral y que no resisten el menor rigor analítico ni histórico. Si también consideramos que las decisiones u opiniones de los americanos son sistemáticamente criticadas por motivo de su procedencia, lo único que conseguiremos será que cuando esa crítica sea razonable no sea tenida en cuenta por venir precisamente de unos «críticos sistemáticos».

En realidad Europa parece en alguna de sus actitudes, me refiero a alguno de sus países, que no contempla la evidencia de lo que se produjo en el siglo anterior por la pérdida de los imperios y por la sangría de las guerras mundiales, y es que hace tiempo que perdió el papel de actor principal en los asuntos mundiales. No es un artista invitado todavía, pero su rol ya no es protagónico.

En conclusión, las relaciones militares entre Estados Unidos. y Europa son complicadas pero insustituibles, el enorme poderío económico y militar americano condiciona esta relación, no olvidemos que gasta lo mismo que los 18 países siguientes que más gastan juntos. Para Europa no hay alternativa a esta relación, si la hay, al día de hoy no está explicitada. La intensidad de esta relación se ve dañada por la diferencia de inversión que conduce a un desfase entre aliados y que repercute en el papel a jugar y en la toma de decisiones. Y a pesar de este panorama nadie puede dudar en serio que los desafíos de futuro a los que hemos hecho somera mención, ambas partes necesitan, que la alianza continúe y que se despejen las dificultades que la perjudiquen.

EPÍLOGO

EPÍLOGO

Por CARMEN ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS

El siglo XX fue la centuria más sangrienta de toda la Historia. Tanto que a la Primera Guerra Mundial se la llamó, con toda justicia, la «Gran Guerra», y, sin embargo, a los pocos años quedó empequeñecida por la Segunda. Tras estas terribles conflagraciones mundiales, las naciones tomaron dos resoluciones que juzgaron, entonces, definitivas: unirse en una organización política (Naciones Unidas) y aliarse militarmente por bloques — Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Pacto de Varsovia—, principalmente.

Pero ninguna organización logró acallar las armas, que continuaron vomitando fuego por diferentes regiones del mundo. Conflictos *menores*, decían los analistas, pero todos ellos, sin excepción, eran apoyados y alentados por las dos grandes superpotencias (Estados Unidos y Rusia), que en muchos casos enviaban hombres y pertrechos para sostenerlos, unas veces a la luz del día y, otras, negándolo en los foros internacionales.

Ha habido, también, otra clase de violencia, que aún pervive en el siglo XXI. Es de origen distinto, aunque tiene algunas características comunes: la pobreza, la incultura y el fanatismo (religioso o laico) de las personas que la practican.

Así, en la primera mitad de la pasada centuria, se desarrolló en Europa el terrorismo anarquista, que tenía como dogma: «la guerra es la paz» (George Orwell, novela *1984*) o bien, como dice el escritor español Ramón J. Sender (*Crónica del alba*, tercer tomo):

«El asesinato es el sacramento de la libertad. La libertad no la percibimos sino cuando se la ofrecemos a algo: a un mito, generalmente.»

Pues bien, hoy en día los mitos resisten ataviados con los ropajes solemnes de la religión.

Los romanos tenían un aforismo que aún goza de buena salud: *Si vis pacem, para bellum*. Efectivamente, según este pensamiento, las naciones que:

«Quieren la paz, deben prepararse para la guerra... ¿pero, cómo se pueden enfrentar las naciones libres al terrorismo con eficacia?»

Hoy, después del atentado a las torres gemelas de Nueva York, y de los asesinatos protagonizados por jóvenes suicidas en Oriente Medio, cabe hacerse una pregunta muy sencilla de hacer, pero casi imposible de responder:

¿Se puede ganar una guerra con armas de última generación frente a unos desastrados fanáticos al volante de un camión-bomba? O lo que es lo mismo, ¿vencerá la inteligencia y la investigación a la miseria y al analfabetismo? (en este caso el analfabetismo se reduce a ser lectores de un único libro, el Corán).

En enero hemos visto cómo se celebraban elecciones en Irak, primeras en los últimos 50 años. Se han celebrado con gran afluencia de votantes pese a las acciones terroristas, que salpicaron el camino de cadáveres (la mayoría iraquíes, no hay que olvidarlo), y en contra de los pronósticos de los contrarios a la guerra, que pusieron en duda su realización.

Todos los trabajos monográficos que contiene este libro dejan patente la importancia de las relaciones trasatlánticas, tanto de la Unión Europea como de España, y cómo dentro de ella la situación de Irak demuestra la necesidad de su mantenimiento, e incluso de su reforzamiento, pensando también en Oriente Medio.

En Palestina, asimismo, se han celebrado elecciones recientemente con la victoria de Abu Mazen como presidente de la Autoridad Nacional Palestina, lo que abre una puerta, estrecha todavía, para un mejor entendimiento con Israel.

Tanto para la Unión Europea como para Estados Unidos, el Oriente y sus puntos calientes son de alto interés estratégico. La paz de todos los europeos se disputa, sin lugar a dudas, en este tablero tan próximo en la geografía y tan cercano para nuestra cultura.

Dos grandes Ejércitos hay en el mundo (China aparte) que están preparados casi exclusivamente para la guerra. Entre estas dos potencias milita-

res (China aparte), se encuentra la Unión Europea, que es la única capaz de desarrollar un ejército para la paz, un ejército para separar contendientes en zonas calientes del mundo o un ejército para atender necesidades urgentes en regiones desoladas por calamidades naturales.

¿Cómo van a ser las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos, con Rusia, con Oriente, con los países del Mediterráneo en los comienzos del siglo XXI, tras la guerra de Irak? Y un dato curioso para reflexionar, incluso en sus peores momentos económicos, Rusia no dejó de invertir en armas nucleares. ¿Con qué objeto? ¿De quién tenía que defenderse? ¿Quién era el enemigo a exterminar?

Las respuestas a todas estas preguntas, o al menos unos valiosos elementos para el análisis político-militar de la situación, se pueden encontrar en los interesantes trabajos presentados aquí y que a continuación voy a intentar resumir sus conclusiones.

Cooperación cívico-militar entre la Unión Europea y la OTAN

Un año después de que los Quince se decidieran a dotarse de estructuras político-militares, en la Cumbre de Niza (diciembre del 2000), el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE) comenzó a trabajar con sus compañeros civiles de Bruselas, en el Secretariado General del Consejo de la Unión Europea.

A lo largo del año 2003, este EMUE realizó la planificación estratégica de las dos primeras operaciones militares de mantenimiento de la paz en la historia de la Unión Europea: una fue la operación *Concordia*, en la antigua república yugoslava de Macedonia, y la otra, la operación *Artemisa*, en la República Democrática del Congo. Ambas fueron finalizadas con éxito.

En la práctica, estos oficiales de la EMUE han adquirido su experiencia a lo largo de su carrera en la OTAN y se han beneficiado de la formación que la Alianza les proporcionó; ambos Estados Mayores se nutren, además, del mismo vivero de oficiales que comparten los mismos métodos de trabajo, los mismos comportamientos sociales y también las mismas redes de contactos.

Estas circunstancias han facilitado en gran manera los trabajos para la planificación y la conducción de la operación *Concordia* de la Unión Europea en Macedonia, que tuvo que recurrir a los recursos y a las capacidades militares de la OTAN, finalizándose a mitad del año 2003 después de conseguir un éxito constante sobre el territorio.

A ello hay que añadir la estrategia europea de seguridad adoptada por los Quince en diciembre de 2003, sobre la base del Documento que Javier Solana, alto representante de la política exterior y de seguridad y común, presentó en el Consejo Europeo de Salónica. Esta iniciativa dota a la acción exterior de la Unión de una visión estratégica común basada en la prevención, las capacidades civiles y militares así como en la ayuda al desarrollo.

Esta visión tiene en cuenta de manera especial que ninguna de las nuevas amenazas identificadas es puramente militar: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inseguridad regional que causa a menudo un impacto directo o indirecto sobre los intereses europeos y el crimen organizado para la que Europa constituye un objetivo de primer orden.

La ampliación hacia el Este

La ampliación de la Unión Europea hacia los países del este de Europa hizo necesario hallar fórmulas para minimizar las dificultades innegables y maximizar los indudables beneficios de una OTAN que cubre bajo su manto de seguridad nuevas regiones del centro y este de Europa.

Para ello, la OTAN, en su Cumbre de Londres de julio de 1990, decidió apoyar el proceso de transformación democrática de los países que habían estado durante décadas al otro lado del antiguo «telón de acero». Para concretar esa disposición abierta, los aliados propusieron una nueva relación de cooperación. Se inició, entonces, el camino que culminó con la creación, en diciembre de 1991, del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. Este Consejo fue un foro que reunió a los aliados y a sus nuevos socios para discutir asuntos de interés común. En el año 1994, el proceso de cooperación iniciado avanzó de forma espectacular con la creación de la Asociación para la Paz (APP), un programa de colaboración entre la OTAN y cada uno de los socios que se adhiriesen a la Asociación.

La reunión de Praga marcó otro importante hito en la vida de la APP. En efecto, en su Declaración del 21 de noviembre de 2002, los aliados se reafirmaron en el papel central que la APP y el Consejo de Asociación Euro-Atlántico seguirán teniendo en la política aliada. Además, se señalaron nuevas metas como la implementación del Plan de Acción de la APP contra el Terrorismo y la revisión comprehensiva de la APP que ha servido en el campo militar para profundizar en los aspectos operativos.

El Diálogo Mediterráneo

El Diálogo Mediterráneo nació en 1994 como una iniciativa de la OTAN con el objetivo político de:

«Contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, alcanzando un mejor entendimiento mutuo y corrigiendo las percepciones erróneas sobre la OTAN entre los países que participen en él.»

Las relaciones OTAN-Unión Europea

La Unión Europea y la OTAN han alcanzado arreglos permanentes sobre las modalidades de consulta, cooperación y transparencia entre ambas. Por otra parte, la Alianza se ha declarado dispuesta, desde su Cumbre de Washington (24 de abril de 1999), a poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades, aunque este segundo aspecto de las relaciones Unión Europea-OTAN no se ha resuelto hasta ahora, en el Consejo Europeo de Copenhague, debido a la resistencia turca a permitir un acceso automático de la Unión Europea a las capacidades de planeamiento de la Alianza.

Aspectos civiles de la PESD

Se puede ya afirmar que la Unión Europea está en condiciones de hacerse cargo de un amplio abanico de operaciones civiles de gestión de crisis, ya que los objetivos fijados para las cuatro áreas prioritarias no sólo se han alcanzado, sino que se han sobrepasado en algunos casos:

1. En el ámbito de policía, los Estados miembros se han comprometido a aportar hasta 5.000 policías, de los cuales 1.400 podrían desplegarse en 30 días. Como parte de estos compromisos figuran 13 Unidades Integradas de Policía y cuatro cuarteles generales, dos de ellos con capacidad de despliegue rápido.
2. Para el fortalecimiento del Estado de Derecho se cuenta con un total de 282 expertos, de los cuales 60 podrían desplegarse rápidamente.
3. En Administración Civil, la Presidencia danesa ha lanzado un llamamiento a contribuciones, que todavía se encuentra en periodo de respuesta, cuyo objetivo es establecer una reserva dinámica de expertos en las diferentes especialidades administrativas.
4. En Protección Civil, las contribuciones de los Estados miembros han excedido el objetivo de disponer de un contingente de 2.000 personas

fijado en el Consejo Europeo de Gotemburgo, aunque todavía está pendiente un análisis de tallado de las capacidades ofrecidas.

Lucha contra el terrorismo

La cooperación en materia de inteligencia va ser liderada por la política europea de seguridad y defensa con el objetivo de evaluar la amenaza planteada por el terrorismo contra las fuerzas europeas desplegadas en misiones de gestión de crisis, así como desarrollar las capacidades necesarias para proteger a dichas fuerzas contra esta amenaza, y la necesidad de explorar cómo usar las capacidades civiles y militares contra los efectos de ataques terroristas.

Una influencia a la sombra de Bush: los neoconservadores. Clave en la visión estratégica del presidente Bush es un grupo de ideólogos denominados «neoconservadores». Desde sus puestos en la Administración, los *think-tanks* (fundaciones creadoras de opinión), los medios y la comunidad académica, produjeron las ideas que más han marcado el ejercicio de la política exterior americana desde el 11 de septiembre de 2001. Esta influencia no es omnicomprensiva, ni ha secuestrado la política americana, como muchos afirman, pero la decisión de invadir Irak no se puede comprender sin hacer referencia a los neoconservadores. Se puede afirmar, sin caer en error alguno, que las decisiones más importantes en materia de política exterior de la administración Bush han estado claramente marcadas por las ideas neoconservadoras.

Dada, pues, su innegable influencia, es importante conocer su visión de las relaciones trasatlánticas para tratar así de prever la posición de la segunda administración Bush al respecto. Además, al identificar las corrientes ideológicas reflejadas en la decisión de redistribuir las tropas fuera de Europa, se podrá entender mejor la visión global del mundo de los actuales dirigentes norteamericanos.

El discurso diseñado por los neoconservadores durante los años noventa (que cristaliza en el *think-tank Project for the New American Century* creado en 1997) se puede resumir en cuatro puntos:

1. Apoyo a los aliados democráticos y oposición a los malignos que desafían los valores norteamericanos.
2. Estados Unidos es la única potencia responsable del orden mundial.
3. La libertad política y económica debe ser promocionada en todas partes.
4. Los gastos en defensa deben ser aumentados.

Los neoconservadores son enemigos del *status quo*. Esto es lo que les enfrenta a la escuela llamada «realista» de las relaciones internacionales (cuyo autor viviente más célebre es Henry Kissinger). Los realistas son conservadores tradicionales que aspiran a apuntalar un equilibrio de poderes que dé estabilidad al escenario internacional. Tal equilibrio implica la coexistencia de poderes de ideología antagónica, pero que pueden llegar a entenderse por coincidir ciertos intereses concretos (ante todo, el de su propia preservación).

Los neoconservadores atacan la hipocresía que entraña este sistema. Se oponen a la defensa de unos intereses nacionales desprovistos de consideración moral alguna. Para ellos, los intereses nacionales de Estados Unidos se confunden con sus principios y valores de libertad y democracia. Al promover la extensión de estos valores por el mundo, Estados Unidos está de hecho defendiendo también sus propios intereses nacionales.

En esta segunda administración Bush, estén dentro o fuera del Gobierno los neoconservadores continuarán ejerciendo una importante influencia, ya que poseen una indudable capacidad para generar ideas de las que se alimenta el Gobierno fuertemente ideologizado del presidente.

Irak

La resolución 1511 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas constituye el eje básico de la transición política y de la reconstrucción de Irak, en ella se pide a la autoridad provisional que devuelva las responsabilidades y atribuciones de gobierno al pueblo de Irak tan pronto como sea posible, invita al Consejo de Gobierno a que presente un calendario y programa para la redacción de la nueva constitución y demanda la celebración de elecciones democráticas.

La Ley Fundamental por la que se rige la nación se redactó por el Consejo de Gobierno iraquí en estrecha coordinación y consulta con la autoridad provisional. Incluye como elementos básicos los derechos fundamentales, la estructura federal de Irak, Justicia independiente y el control civil del Ejército y de la Policía.

Sin el restablecimiento total de la seguridad política y civil cualquier esfuerzo de reconstrucción y normalización de la vida en Irak será baldío. Por ello a pesar de los esfuerzos planificados y realizados en infraestructuras, educación, sanidad y producción de petróleo principalmente, la

consecución de un grado de seguridad suficiente para el desarrollo normal debe ser prioridad absoluta para la autoridad iraquí.

Naciones Unidas dieron por terminada la segunda guerra de Irak mediante la resolución 1483 del Consejo de Seguridad, ya que su texto viene a reconocer la naturaleza de naciones ocupantes a Estados Unidos y al Reino Unido, y reconoce el poder de la coalición como administración transitoria hasta que se restituya el poder legítimo en Irak y revela que para el Consejo de Seguridad la violencia política existente en Irak no puede ser calificada jurídicamente de «guerra», sino más bien de actuación «terrorista» (por tanto, no sujeta al Derecho de la Guerra).

La misión de la coalición quedó definida, pues, para proporcionar «seguridad y estabilidad» a Irak, con el fin de aprobar una «nueva constitución», así como para «celebrar elecciones democráticas libres».

La función de Naciones Unidas, aunque definida como fundamental o crucial, no ha dejado de tener un carácter independiente y complementario, primero del de la autoridad provisional y, posteriormente, del Consejo de Gobierno o del gobierno provisional.

Naciones Unidas otorgaron legitimidad al traspaso de poderes establecido entre el gobierno provisional y la coalición.

El actual arreglo institucional, al establecer que las tropas de la coalición dependerán exclusivamente del mando americano, supone una limitación objetiva a la soberanía de la nación huésped, pero puede considerarse ineludible dadas las circunstancias. La soberanía concedida de momento al pueblo iraquí es parcial, pero comprensible, dada la inseguridad existente y la incapacidad para resolver los problemas que crea y que pueden llegar a minar la del gobierno que se constituya.

En resumen Naciones Unidas no han hecho más que validar el proceso de construcción de la paz diseñado por Estados Unidos y puesto en práctica, aunque con retraso, por la coalición, evitando, al menos de momento, el caos y el desastre.

La aceptación de la paz por parte de los kurdos y los acuerdos alcanzados con los radicales chiíes dejan como autores de los actuales actos terroristas a los baasistas y yihadistas, que tratan por todos los medios no sólo de influir en las elecciones a la Asamblea Nacional, sino de impedir-la de manera absoluta.

En cualquier caso la actitud de la mayoría de la población, chiíes y kurdos, seguirá siendo, en último extremo, decisiva.

Si después de las elecciones la violencia de los baasistas y yihadistas sigue alcanzando a un gran número de ciudadanos iraquíes o a sus instalaciones civiles o se percibiera que tratan de imponer un orden social restrictivo en exceso, a lo talibán, allá donde puedan, y se rompiera el equilibrio existente entre los grupos étnicos y religiosos, existiría un gran riesgo de guerra civil.

Otra consecuencia posible, y altamente inquietante, es que en un futuro no muy lejano aparezca una nueva generación de *muyahidin*, como los surgidos en Afganistán a raíz de la guerra contra la Unión Soviética, que extiendan sus operaciones a otras zonas.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D.^a CARMEN ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS

Secretaría Tercera de la Mesa de la Asamblea de Madrid. Grupo Popular.

Vocales: D. RAFAEL MONSALVE GOMARIZ

Comisión de Defensa del Partido Popular.

D. JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

Coronel Secretario General Técnico del CESEDEN.

D. FERNANDO SANZ TERCERO

Coronel Secretario de Estudios de la ESFAS.

D. PERCIVAL MANGLANO

Coordinador del Área de Estudios de la FAES.

D.^a IVANA GÓMEZ ÁLVAREZ

Capitán jurídico. Gabinete del Secretario de Estado de Defensa y Comisionado para la Reconstrucción de Irak.

D. JUAN SOLER-ESPIAUBA

Director del Área de Estudios de la FAES.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

After the September 11 attacks on the Twin Towers the United Nations Security Council reacted promptly with the adoption of Resolutions 1368 and 1373 in condemnation of terrorist attacks, called on all States to cooperate so as to prosecute the authors, stated its willingness to take any necessary measures so as to confront and fight terrorism in any form and reaffirmed the need to use all means in the fight against threats to world peace and security posed by terrorist attacks.

North America's decision not to include NATO in the Afghanistan campaign, doubts over a military intervention in an Islamic country, and the announcement by President Bush of the existence of an axis of evil — which will redirect the war against terrorism towards Iraq— diminished Europe's initial solidarity.

In this circumstances Resolution 1441 was adopted under which a USA-led military intervention took place in Iraq supported by the United Kingdom, Spain, Italy and Poland, and rejected by France, Germany, Russia and China.

A lot has been said about the deterioration and even the breaking off of the transatlantic link and about a European Union crisis, but time will tell if the result of said intervention will not be the opposite.

This paper intends to analyze the situation of this link after the end of the war, with the authors' conviction that world security entails peace among peoples and a better distribution of wealth; both the USA and the European Unión hold a great responsibility.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
España y Estados Unidos, una historia de amores y desamores ...	11
Los tratados de amistad de 1953	13
El 11 de septiembre	14
<i>Capítulo primero</i>	
ESPAÑA Y LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS	17
Introducción	19
Cincuenta años de cooperación transatlántica en el ámbito de la seguridad y la defensa	20
La percepción desde ambas orillas	25
Refuerzo de la relación transatlántica tras el 11-S	27
Estrategia común de seguridad y defensa	30
Conclusiones	33
<i>Capítulo segundo</i>	
EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO: UNA VISIÓN DESDE LA OTAN ..	35
Introducción	37
La ampliación hacia el Este	44
Tiempo de cambio para la Asociación para la Paz (APP)	45
El Diálogo Mediterráneo	47
Las relaciones con Rusia y Ucrania	49

	<i>Página</i>
Las relaciones OTAN-Unión Europea	51
Aspectos civiles de la PESD	53
Lucha contra el terrorismo	55
Relaciones con organizaciones internacionales en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis	55
 <i>Capítulo tercero</i>	
LA POSGUERRA DE IRAK	57
Introducción	59
La construcción de la paz	61
La ONU en Irak	66
La seguridad	70
— <i>Los procedimientos</i>	71
— <i>Los autores</i>	72
— <i>Los extremismos chií</i>	77
— <i>Los restos del baasismo</i>	77
— <i>El alqaidismo</i>	78
Conclusiones	80
 <i>Capítulo cuarto</i>	
VISIONES NEOCONSERVADORAS DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS	83
Introducción	85
Historia de la relación trasatlántica: ¿fue el periodo 1942-3003 una excepción?	87
¿Quiénes son los neoconservadores?	90
El 11-S, la guerra contra el terrorismo, Irak y Europa	95
¿Son prescindibles los europeos?	100
Conclusiones	104
 <i>Capítulo quinto</i>	
LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN IRAK	107
Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1990-2004 ...	109
El camino para la soberanía de los iraquíes	113
Conferencia Internacional de Donantes	115

	<u>Página</u>
Prioridad en las necesidades de la reconstrucción	121
El Banco Mundial y Naciones Unidas	121
La Autoridad Provisional de la Coalición (CPA)	123
Fondo de Desarrollo de la resolución 1483 del Consejo de Seguridad de la ONU	125
Fondo Multilateral	128
Detalle de la contribución española	129
Condiciones de vida de la población iraquí	129
– <i>Electricidad</i>	132
– <i>Saneamientos de aguas</i>	132
– <i>Educación</i>	133
– <i>Sanidad y salud pública</i>	134
– <i>Transporte y comunicaciones</i>	134
– <i>Producción de petróleo</i>	135
Comisionado español para la reconstrucción de Irak	136
Consideraciones finales	137
 <i>Capítulo sexto</i>	
EUROPA EN LA ENCRUCIJADA. LA RELACIÓN ATLÁNTICA Y SUS AVATARES A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI	141
 EPÍLOGO	 149
Cooperación cívico-militar entre la Unión Europea y la OTAN	153
La ampliación hacia el Este	154
El Diálogo Mediterráneo	155
Las relaciones OTAN-Unión Europea	155
Aspectos civiles de la PESD	155
Lucha contra el terrorismo	156
Irak	157
 COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO	 161
 ABSTRACT	 163
 ÍNDICE	 165

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
- 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
- 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
- 13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
- 17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
- 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
- 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. Quinta Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. Sexta Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. Séptima Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

- 69.** Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
- 70.** IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
- 71.** Un concepto estratégico para la Unión Europea.
- 72.** El vínculo transatlántico.
- 73.** Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
- 74.** Defensa y Sociedad civil.
- 75.** Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
- 76.** El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.

* Agotado, disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.