



UNISCI Discussion Papers

IRAK, LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU Y LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE NOVIEMBRE

AUTOR¹:	DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA Universidad Complutense de Madrid, UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

“The success of this occupation can only be judged fifty years from now. If the Germans at that time have a stable, prosperous democracy, then we shall have succeeded.”

Eisenhower a su estado mayor en junio de 1945.

1. Irak y la política exterior de EEUU.

Desde el fin de la primera Guerra del Golfo, y sobre todo desde la crisis de 1997-1998, Irak ha sido un problema sin resolver para EEUU. Teóricamente, las posibilidades para enfrentarse al problema se podían establecer en 5 posturas básicas: una contención comprensiva, una contención limitada, desgaste del régimen, disuasión e invasión y ocupación². De hecho, diferentes administraciones han intentado diferentes estrategias.

La postura de las Administraciones Bush y Clinton osciló entre la contención (containment) y la destrucción del régimen (rollback) mediante su derrocamiento. En este sentido, aunque siempre se veía como objetivo final la caída de Sadam a largo plazo, la contención que se realizó desde la Administración Bush y la primera Administración Clinton estaba más dirigida a este objetivo a largo plazo, ya que se pensaba que las contradicciones internas y los problemas económicos más las sanciones al régimen harían caer a Sadam. Esta postura se consideraba la más viable ya que tampoco se quería un vacío de poder en Irak ni en la zona que pudiera ser aprovechado por Irán o Siria para situarse como la potencia regional, que se hubiera producido de aplicar una política de derribo sin tener una alternativa inmediata³.

Desde el fin de la primera Guerra del Golfo se puso en marcha esta política de contención que se convertiría después en la Doble Contención referida a Irán-Irak (Dual Containment Policy). Desde el punto de vista del desarrollo de la Estrategia de Compromiso y Ampliación

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Para ver todas las posibles estrategias a seguir en el caso iraquí, desde la disuasión limitada a la invasión y ocupación, se puede consultar Clawson, Patrick L. (ed) *Iraq Strategy Review: Options for US Policy*. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. 1998.

³ Además, había una serie de razones más, sobre todo en 1991, como el miedo a insurrecciones kurdas y chiítas, el miedo a perder a los estados árabes en la coalición internacional, la postura soviética, la oposición del Pentágono a ser involucrados en una guerra civil en Irak, y la creencia de que el régimen caería finalmente por un golpe interno al ser expulsado de Kuwait



de la Administración Clinton⁴, la primera elaboración de una política hacia la zona, siguiendo las líneas de esta estrategia, es la política de Doble Contención. El Consejero de Seguridad Nacional en la primera Administración Clinton, Anthony Lake, escribió un artículo en *Foreign Affairs* en 1994 llamado “*Confronting Backlash States*”, donde establecía que, como única Superpotencia, EEUU tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar, y mediante presión selectiva, transformar a estos estados en miembros de la comunidad internacional. Desde el punto de vista de que EEUU había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de estados “fuera de la ley”⁵. Esta elaboración teórica venía tras el establecimiento de esta política en mayo de 1993. El director para Asuntos para el Cercano Oriente y Asia del Sur en el NSC, Martín Indyk, hacía pública esta política, aunque con una clara diferencia: en el caso de Irán solo se ocupaba de la política exterior de Irán que fuera “objetable” a los ojos de Washington; en el caso iraquí, se trataba de establecer el régimen de Irak como criminal a ojos de la comunidad internacional, y aunque no explicitaba el objetivo de cambiar el régimen, la necesidad de que cumpliera con todas las resoluciones de la ONU, establecía implícitamente una política de derribo. Además, se explicaba que no se iba a producir una postura de equilibrio de poder apoyando un régimen contra otro, ya que ambos regímenes eran antagónicos con EEUU⁶.

Sin embargo, esta política de contención para conseguir la caída de Sadam había fallado en 1998-99 y lanzó el debate en dos direcciones dentro del gobierno norteamericano: desde el Congreso y fuera de él⁷ se estableció una línea dura, apoyando el derribo de Sadam, tal como lo demuestra la aprobación del *Iraq Liberation Act of 1998*⁸. Esta política era una continuación del plan de 1991 de apoyar un levantamiento kurdo y de unidades militares que hubieran desertado. Esto hubiera significado aceptar rehacer Irak como Estado. La otra posibilidad, que se favorecía desde el Consejo de Seguridad de la ONU y los estados árabes, era la contención limitada que consistía en disuadir a Sadam de cualquier agresión regional y impedir la capacidad de ataque convencional o con WMD a sus vecinos: “*Keep Sadam in his box*”, pero sin cambiar el régimen de Bagdad. Claramente, todas las políticas de contención han sido consideradas insuficientes, lo cual ha llevado a la postura de derribar a Sadam, que ha adoptado la Administración Bush (regime change).

Irak ha sido una de las prioridades de la política exterior de la Administración Bush desde la campaña presidencial e incluso anteriormente, sobre todo en los círculos del partido Republicano, y anterior por supuesto a la Guerra contra el Terror(ismo)⁹. No es sorprendente, pues, la política comenzada para derribar, no solo a Sadam sino su estructura de poder y establecer un gobierno pro-norteamericano. Curiosamente, Irak no aparece hasta la página 14

⁴ Sobre la continuidad de las estrategias de expansión de los estados democráticos en el mundo siguiendo las estrategias de la primera Administración Bush y las Administraciones Clinton véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un nuevo orden mundial (1989-1992)*. UNISCI Papers nº 23-24. 2001. pág. 40-43. También García Cantalapiedra, David. *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea (1989-1992)*. Tesis Doctoral. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de CC. Políticas. UCM. 2001. pág. 157-160.

⁵ Lake, Anthony. “Confronting Backlash States”. *Foreign Affairs* 73, nº 2 March-April 1994.

⁶ Martin Indyk. “Challenges to US Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities”. The Soreff Symposium. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. May 18-19, 1993.

⁷ Perle, Richard “No More Halfway Measures”. *Washington Post*, February, 8 1998. p. C1.; Khalilzad, Zalmay. and Wolfowitz, Paul. “We Must Lead the Way to Deposing Saddam”. *Washington Post*. November 9, 1997. p. C9.

⁸ Public Law 105-338. *Iraq Liberation Act of 1998*.

⁹ Véase García Cantalapiedra, David. “*Peace through Primacy*”. *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*. UNISCI Paper nº 30. Madrid 2003.



del la Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy) NSSD de 2002, y solo en referencia a las WMD. Sin embargo, hay un principio fundamental que establece el NSSD: sitúa en un mismo nivel los llamados *Rogue states* con el terrorismo, esto es, la renovación de la Doctrina Reagan. La idea básica, tras la concepción del cambio de régimen es que el problema no son los efectos del régimen sino el régimen en si mismo. Una postura realista de convivencia con éste, reproduce las posturas de equilibrio de poder de los neorealistas y de los realistas clásicos. Desde este punto de vista se puede comprender las políticas de contención o de compromiso con Irak o la de Doble Contención con Irak-Irán. Sin embargo se llega a un punto en el que esta situación se hace insostenible. Así, ha ocurrido en Irak, y probablemente se produzca la misma situación en Irán o/y Siria. Es la fuente de los problemas la que al final se convierte en el objetivo de la política exterior. Diferentes audiencias públicas de los Comités del Senado y la Cámara de Representantes, tanto de Asuntos Exteriores como de Servicios Armados, establecieron los pros y contras de una invasión y sus consecuencias posteriores. En varios de ellos se llega a la conclusión de que la mejor opción será un cambio de régimen, pero con un gobierno estable, la ocupación militar y el mantenimiento del compromiso norteamericano en Irak como objetivo para la seguridad de la región¹⁰.

2. Política exterior y Guerra contra el Terror.

Los cambios que se han producido en el marco general de esta política, no son posturas únicamente establecidas por un plan político creado por el Partido Republicano y en concreto por los Neoconservadores. Además de existir principios de continuidad en la política norteamericana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los cambios producidos siguiendo valoraciones causadas en gran medida por el fin de la Guerra Fría y los atentados del 11 de septiembre¹¹, tienen gran consenso en ambos partidos. Otra cosa es la aplicación y puesta en práctica de esta política, la cual tiene una visión muy concreta desde algunos sectores de la Administración Bush. Esto quiere decir que muy probablemente, el Senador Kerry, caso de ganar en noviembre, no va a cambiar mucho los principios y el rumbo de la política exterior de EEUU y concretamente la postura en Irak. De igual forma, ningún futuro presidente se podrá librar de ciertos condicionamientos políticos-doctrinales internos ni de una estructura del sistema internacional más tendente a la anarquía que al orden. Desde este punto de vista, esta tendencia no ha sido creada por la acción de la Administración Bush aunque su actuación parezca que la ha favorecido. No se crean los caracteres actuales del sistema internacional en 3 años: más bien, la respuesta de la Administración Bush ha sido basada en un análisis correcto de la situación aunque las medidas tomadas sean discutibles o impopulares.

En cuanto a este último punto, la Guerra al Terror(ismo) es una respuesta a un proceso que no aparece el 11 de septiembre de 2001, sino que se ha desarrollado durante toda la década de los años 90 y tiene sus antecedentes en el final de los años 70 y su génesis en los años 80. La creación de una estrategia contraterrorista clara por parte de EEUU, sobre todo

¹⁰ Véase por ejemplo, Iraq. Hearing before the Committee on Foreign Relations United State Senate. 107th Congress, Second Session, August 1, 2002. Recomendable la lectura del testimonio del Dr. Phefe Marr sobre la estructura interna del país y del régimen, y las alternativas posibles. También sobre la política del “día después”, que realizan el antiguo Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Clinton, Samuel Berger, Rahim Francke, de la *Iraq Foundation* y el Coronel Scott Fiel, de *Role of American Military Power*.

¹¹ Véase García Cantalapiedra, David. “Peace through Primacy”. *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*. UNISCI Paper nº 30. Madrid 2003.



desde la Administración Reagan¹², aparece en un marco de cambios progresivos desde un punto de vista estructural en el sistema internacional. La progresiva globalización ha producido la Sociedad del Riesgo¹³ que han desarrollado una serie de vulnerabilidades¹⁴, con zonas de fricción y ruptura, con una debilidad progresiva en las capacidades del Estado, que no se pueden afrontar con los conceptos y mecanismos de la Guerra Fría. Este mundo globalizado, desde algunas posiciones, se ve dividido en dos: el centro y la periferia¹⁵. Así la visión está basada en un sistema de estados esencialmente anárquico. Incluso el llamado centro, donde están los estados democráticos en un sistema regulado por normas y regímenes auto-impuestos y compartidos que atenúan esa posible anarquía para evitar que la competencia entre estados sea militar, están sufriendo tensiones internas.

La anarquía en la periferia hace que más que la percepción de la conducta occidental y, en concreto, de EEUU, no sea la de un estado hegemónico benigno, sino la de una potencia imperial. Pero, ante todo, hay que entender que la Administración Bush y el país en general se han considerado en estado de guerra desde el 11 de septiembre. Así, la Guerra al Terror(ismo) no se considera sólo una lucha anti/contraterrorista, en el sentido que en Europa o en España hemos siempre entendido. EEUU considera Terror no solo el terrorismo y las acciones terroristas habituales de organizaciones como el IRA, ETA, *Bader-Meinhoff*, las Brigadas Rojas, *Hamas*, *Jihad* Islámica, los Mártires de Al-Aqsa o *Hizbolá*, sino que considera terror(ismo) a la actuación de estados que apoyan el terrorismo y las organizaciones terroristas, la búsqueda y proliferación de armas de destrucción masiva, WMD (Weapons of Mass Destruction) y, en general, la actitud agresiva regional de estados no democráticos y de los llamados *Rogue States*.

2.1. EEUU y los orígenes de la Guerra contra el Terror(ismo)

El establecimiento de una postura de primacía o preponderancia en EEUU que se traduce en predominio político es una política llevada a cabo desde incluso antes de la Segunda Guerra Mundial, pero desde el punto de vista de que este predominio no es solo un asunto de poder en el sentido de recursos (Hard and Soft Powers) sino de la estructura del sistema o del campo donde ese poder va a ser ejercido. EEUU, tanto después de la Guerra Mundial como después del fin de la Guerra Fría, ha buscado establecer la estructura del marco internacional donde debía ejercer ese poder. Desde este punto de vista, el marco institucional, de regímenes y reglas establecidas tras la Segunda Guerra Mundial se crean para potenciar las capacidades de EEUU y multiplicar sus efectos, e incluso permitirle ahorrar recursos a largo plazo. Desde que la URSS entendió esto y se lanzó a un sistemático descrédito del sistema occidental y a desgastar a EEUU globalmente, las sucesivas administraciones, desde la del Presidente Nixon, han tenido introducir correcciones en el sistema hasta el fin de la Guerra Fría.

Una vez que la primera Administración Bush empieza a delinear una estrategia Post-Guerra Fría, seguida por las Administraciones Clinton, para crear un nuevo marco internacional utilizando los viejos mecanismos de la Guerra Fría que aún fueran válidos, se ha

¹² Véase NSDD 138. *Combating Terrorism*. The White House. April, 3 1984; NSDD 207. *The National Program for Combating Terrorism*. The White House. January 20, 1986.

¹³ Beck, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres. 1992.

¹⁴ Toffler, Albin and Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY. 1995. También Toffler, A. *The Third Wave*. Bantam. 1981.

¹⁵ Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, vol. 67, n° 3. 1991.



producido una progresiva reducción de la capacidad del sistema institucional para acometer un nuevo orden internacional: el bloqueo e incapacidad de la ONU ante muchos de los problemas internacionales, sobre todo de seguridad, es evidente. El marco institucional internacional es asimétrico en relación a la estructura del sistema internacional que la globalización y el fin de la Guerra Fría han establecido, siendo más anárquico.

Desde esta situación EEUU ha optado por un reequilibrio de su política de predominio más en el sentido de sus poderes y capacidades que en el sentido de la estructura del marco general¹⁶. Esto también es debido por las diferentes doctrinas y posturas de política exterior que conviven en EEUU y el impacto de los atentados del 11 de septiembre. Teniendo en cuenta que aislacionismo, realismo, y liberalismo-idealismo cohabitan como posturas dentro de la política exterior norteamericana, los atentados del 11-S han producido una mezcla de estas posturas. Del aislacionismo, el mantenimiento de la independencia y libertad de acción (unilateralismo); del realismo, el pragmatismo y la identificación de las amenazas y las acciones para evitarlas o neutralizarlas (ataques anticipados); del liberalismo-idealismo, la originalidad del sistema norteamericano y el sentido de misión de extender la democracia a otros pueblos y estados (por ejemplo, la iniciativa *Forward Strategy of Freedom*). Esta postura está establecida desde el punto de vista de la herencia de la creación de EEUU, de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto, enraizados en el primigenio aislacionismo norteamericano¹⁷. Estas, a su vez, impulsaban una doctrina para evitar que potencias extranjeras tomaran el control de partes de América del norte y de aquellas áreas donde EEUU tenía intereses. Así, es consecuente la postura que trataba de evitar la aparición de una potencia que busque la hegemonía regional o mundial. La diferencia radica en que esta postura no sólo se aplicará a EEUU continental y su periferia, sino a nivel global, teniendo en cuenta que los intereses de EEUU son globales o están repartidos en todo el mundo¹⁸.

Debido a estos intereses globales, es claro entonces el desarrollo de la Doctrina Bush como herencia de la Doctrina Reagan. Debemos indicar que la Doctrina Bush es la culminación de la evolución de la Doctrina Reagan. Partiendo de sus concepciones creadas en los años 80, se comenzó a unir terrorismo e insurgencia en el contexto de los estados del Tercer Mundo, a agresión regional, apoyo al terrorismo, y búsqueda de WMD, que definían el status de *Rogue State*, estableciendo durante las Administraciones Clinton la Doctrina de los *Rogue States*. Finalmente, estas características han cristalizado en una doctrina tras los ataques del 11 de septiembre que, tanto política como operativamente, rompe con el planteamiento estratégico norteamericano, y explicita una conducta operativa ya planteada claramente con la Doctrina Reagan. Sin embargo, sus características no son nuevas, como hemos visto, sino que se convierten en una política global tanto declarativa como operativa en el contexto de la Guerra al Terror y en el marco de la Sociedad de Riesgo en la era de la Globalización.

La Doctrina Reagan proclamaba su intención de proteger el Mundo Libre del expansionismo soviético. Se debía arrollar (rollback) estos estados y movimientos, apoyando

¹⁶ Otro tema derivado de esta situación sería discutir los límites del poder de EEUU, su declive, o su consideración teórica y práctica como superpotencia, potencia hegemónica o poder imperial.

¹⁷ "The great rule of conduct for us, in regard to foreign Nations, is extending our commercial relations, to have with them as little political connections as possible". Andrist, Ralph. (ed) *The Founding Fathers, George Washington: A Biography in His Own Words*. NY, 1972. pág. 372. Véase también Gilbert, F. *To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy*. Princeton, 1961. pág. 54. Esta concepción no tenía otra base que la justificación de la extensión de la soberanía de EEUU hasta el Pacífico y evitar de que otro estado extendiera su jurisdicción a Norteamérica y aquellas áreas donde EEUU tuviera intereses.

¹⁸ El reconocimiento de la vulnerabilidad del territorio continental de EEUU tras el 11 de septiembre, ha llevado a volver a tomar esta postura y la Doctrina Monroe ha recibido un nuevo impulso a través de la Doctrina Bush y el *Homeland Security*.



las fuerzas democráticas en todos los países donde se produjera esta presencia o influencia. De la misma forma, estados como Corea del Norte se dejaban fuera de su aplicación. Esto se debía, aparte de por las razones objetivas de cada situación, a las distintas razones que se tenían por parte de los neoconservadores dentro y fuera de la Administración Reagan que la apoyaban y los arquitectos realistas miembros del NSC responsables de su articulación. Mientras se realizaba una política declarativa con objetivos neo-conservadores, su articulación operativa perseguía otros objetivos.

Para el planteamiento neo-conservador una doctrina intervencionista tenía su legitimidad en que EEUU tenía la responsabilidad moral, más allá de defender los intereses de seguridad nacional norteamericanos, de defender la causa de la democracia y la libertad, dándole un derecho ilimitado a intervenir en interés de una “revolución global democrática”. Un punto básico de la doctrina era que no sólo se debían apoyar fuerzas anti-soviéticas para conseguir ventajas estratégicas, militares o económicas, sino que esas fuerzas lideraban principios morales como la universalidad de los Derechos Humanos y la libertad de elección, valores percibidos por los neoconservadores como integrales a la forma de vida americana (American way of life).

La Doctrina Reagan, además empezó no solo a considerarse contra regímenes o grupos con respaldo soviético, sino también contra **el islamismo radical, crimen transnacional y otras actividades que se empezaban a denominar genéricamente terrorismo**. Desde este punto de vista, se entraba en una concepción de guerra total desde la descripción de la naturaleza predominantemente basada en operaciones políticas y psicológicas de la estrategia de los Conflictos de Baja Intensidad LIC (Low Intensity Conflicts). Así, la estrategia de los LICs se convertía en política¹⁹. La noción de combatir el terrorismo²⁰ era central para la Doctrina Reagan y desde el punto de vista de guerra total que abrazaba los aspectos económico, político, militar ideológico y psicológico, sólo el carácter multidimensional del LIC podía responder a esta necesidad. Además, en un momento álgido del Síndrome Vietnam, esto permitía en cierta manera contornearlo utilizando el termino de lucha contra el terrorismo, permitiendo desafiar el síndrome y dando un titulo de legitimidad a una posible intervención militar contra estados que se percibieran como base, apoyo o creadores de esta actividad. Dada la naturaleza de la amenaza, EEUU estaba justificado para utilizar la fuerza militar. De hecho ya en 1984, el propio Secretario de Estado George Schultz, establece la necesidad de realizar acciones de anticipación o preventivas contra grupos terroristas antes de que puedan atacar:

Can we a country, can the community of free nations, stand in a purely defensive posture and absorb the blows dealt by terrorists? I think not. From a practical standpoint, a purely passive defense does not provide enough of a deterrent to terrorism and the states that sponsor it. It is time to think long, hard and seriously about more active means of defense- defense through appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike”²¹.

¹⁹ Véase NSDD 277. National Policy and Strategy for Low Intensity Conflict. The White House. June 15, 1987; NSDD 159. Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures. The White House. 18 January 1985. También como la etiqueta de lucha contra el terrorismo internacional se establecía para todas estas situaciones y como se llega a establecer esta postura como la nueva guía de la política exterior de EEUU, se puede consultar Landau, Saul. *The Dangerous Doctrine-National Security and US Foreign Policy*. Westview. London. 1985

²⁰ NSDD 277, pág. 1. “The US has responded to Low Intensity Conflict through a counter terrorist policy, political and economic support of developing nations, helping governments combat LI aggression, contingency operations, suppression of illegal drug trafficking and peacekeeping operations”

²¹ Véase Netanyahu, B. (ed) *Terrorism: How the West can win*. Farrar, Straus and Giroux. NY. 1986. pág. 16-17, 23.



Sin embargo, la limitación establecida en la selectividad del uso del LIC en cuanto a su aplicación en ciertos objetivos del Tercer Mundo para evitar un conflicto directo con la URSS ya no existe, aunque la selectividad en el uso de mecanismos como el LIC, el LIW (Low-Intensity Warfare), los conflictos y guerra asimétrica, también se produce hoy en función del ámbito regional (aunque se sigue repitiendo en Afganistán y Filipinas) y ciertos objetivos diferentes de la Guerra contra el Terrorismo. Esta selección también venía dada por la tensión entre neoconservadores y pragmáticos en la Administración Reagan, cuestión que se produce hoy en la Administración Bush. El mecanismo, además de favorecer una aproximación militar convencional, a pesar de los adelantos tecnológicos y cambios doctrinales en Afganistán en cuanto a uso de fuerzas especiales, y la falta de una aproximación previa contrainsurgencia allí y en las operaciones en Irak, también ha marcado una lucha entre el Pentágono y el NSC-Departamento de Estado. Aún así vemos que la concepción de Guerra contra el Terrorismo es global en su concepción y en su extensión, por la naturaleza de la amenaza, sus capacidades y por su distribución geográfica, aunque la aplicación de las medidas políticas, económicas, policiales, jurídicas, militares o psicológicas se realicen de forma selectiva o con diferente grado de énfasis según sea el área geográfica.

Tras la Guerra Fría, la Doctrina Reagan va a entrar en una fase de redefinición debido al cambio de marco general, pero no tanto en cuanto a los objetivos y mecanismos. Además, consideraciones estratégicas hacían que un estado como Irak, que cumplía las condiciones de “fuera de la ley” (outlaw) y de *rogue state*, fuera considerado aliado y no se situaba en las listas de estados que apoyaban el terrorismo. Desde este punto de vista, se comienza a basar la consideración de estados en connivencia con el terrorismo en su conducta exterior, independientemente del carácter de su régimen. La primera Administración Bush identifica estados cuya situación “causa preocupación” como Irán, Libia, Corea del Norte, y después Irak. Pero no los caracteriza como “rogue”. Será paradójicamente, la Administración Clinton, en relación al tema de Irak e Irán, la que establezca una definición de “rogue state” y las reglas de esta doctrina, que no solo incluirá una política de contención sino de derribo (rollback).

EEUU tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar, y, mediante presión selectiva, transformar a estos estados en miembros de la comunidad internacional. Desde el punto de vista de que EEUU había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de estados “fuera de la ley”. Paradójicamente, el concepto de *rogue state* que se refiere a estados que apoyan el terrorismo, que buscan armas de destrucción masiva y que desafían el orden político regional, es una concepción más realista que idealista, dentro de la tradición de la política exterior de EEUU.

Será la posterior evolución de la situación internacional, sobre todo en Irak, y el progresivo aumento de actos terrorista de Al Qaeda, junto con el dominio republicano del Congreso y finalmente la llegada al poder de los sectores neoconservadores en la Administración Bush, la que introduzca completamente el aspecto intrínseco del carácter de los regímenes como condición de la doctrina. Esto creará prácticamente *de facto* la futura Doctrina Bush bastante antes de su aparición “oficial”. La denominación de “Ejes del Mal” tras el 11 septiembre introducía el factor ideológico que no existía en la Doctrina de los *Rogue status*, pero que sí tenía la Doctrina Reagan, desde la retórica del “Imperio del Mal”. La clave de esta postura es que para los neoconservadores **la conducta de esos estados se puede contener, como en el caso de Irak, pero esto sólo son los efectos. Hay que atacar el origen de los efectos de la conducta, y el origen de esta conducta es la naturaleza misma del régimen, es el régimen en sí mismo.** No se puede mantener esta postura de contención indefinidamente porque puede llegar a fallar, en consecuencia, en muchos casos hay que proceder al cambio de régimen.



Los *Rogue States* siguen siendo los mismos: Irak, Corea del Norte e Irán, pero se les da esta nueva denominación²². Así, la Doctrina Bush, junto con las concepciones de prevención (prevention) y compulsión (Compellance)²³, volvía a la concepción de guerra total, la noción de combatir el terrorismo mediante los aspectos económico, político, militar, ideológico y psicológico, mecanismo que adquiere aspectos de la Gran Estrategia que la Administración Bush pone en marcha y que proporciona la “misión” a EEUU de establecer un orden internacional de estados democráticos.

2.2. La política exterior de EEUU y las elecciones presidenciales.

No están tan claras las consecuencias reales de un cambio en la presidencia, aunque se esperen formas diferentes, no solo por las razones esgrimidas antes, sino por el propio desarrollo de los acontecimientos y la estructura del sistema internacional.

El senador Kerry, de ser elegido, mantendría en gran medida la política exterior actual²⁴. A pesar de criticar duramente a la Administración Bush por el abandono de los parámetros básicos de la política exterior de EEUU durante los últimos 50 años²⁵, el partido Demócrata ha aceptado el hecho de mantener una visión preventiva en política exterior, además de estar cerrándose filas en la política de Guerra contra el Terror desde ambos partidos. Además, cuando se habla de unilateralismo versus multilateralismo, no hay que olvidar que en términos de la historia de la política exterior en EEUU, la excepción ha sido el multilateralismo²⁶. Aunque ésta ha sido muy ideologizada por el sector neoconservador de la Administración Bush, tanto los cambios estructurales de 1989 y 2001, como la situación de EEUU en el mundo y sus intereses globales, no permiten realizar muchos cambios de fondo: se mantendría el compromiso en Irak y Afganistán, no es probable que se retire la doctrina sobre acciones de anticipación (pre-emptive), aunque se disfrace o se aparte del discurso oficial. Además existe el cambio de postura rusa tras la matanza de Beslan que apoya esta política. El propio Kerry decía en su discurso de aceptación de su candidatura a la presidencia en la Convención del Partido Demócrata en Boston lo siguiente:

²² The President's State of the Union Address. The United States Capitol. Washington D.C. The White House. Office of the Press Secretary. January 29, 2002. Posteriormente se ampliará este numero por parte del Subsecretario de Estado para Control de Armamento y Seguridad Internacional (Under-Secretary of State for Arms Control and International Security) John Bolton, incluyendo Libia, Siria y Cuba, que también se consideraban *Rogue States* previamente, hecho reafirmado en octubre de 2003. Under-Secretary of State for Arms Control and International Security John Bolton. Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction. Remarks to Heritage Foundation. May 6, 2002. Department of State. Washington D.C; Under Secretary for Arms Control and International Security John R. Bolton. The New World after Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction. Remarks to the Bruges Group. London, United Kingdom. October 30, 2003. Department of State. Washington D.C.

²³ Sobre estos conceptos y su disposición en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 (National Security Strategy 2002), véase García Cantalapiedra, David. op. cit. nota 8.

²⁴ En este sentido se pueden ver opiniones como “Change of tone rather than substance would mark a Kerry foreign policy”. Financial Times. July 31-August 1, 2004. pág. 3. También “More of an echo than a choice”. US Elections 2004. A special briefing. The Economist. October 9-15, 2004. pág. 26.

²⁵ “Intoxicated with the pre-eminence of American power, the administration has abandoned the fundamental tenets that have guided our foreign policy for more than half a century: belief in collective security and alliances, respect for international institutions and international law, multilateral engagement, and the use of force not as a first option but truly as a last resort”. Senator John F. Kerry. “Making America secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy Again”. Council on Foreign Relations. New York. December 3, 2003.

²⁶ Una revisión de esta situación se pueden encontrar en Schlesinger, Arthur M. *War and American Presidency*. Norton. NY. 2004. También en Gaddis, John Lewis. *Surprise, Security and the American Experience*. Harvard, Cambridge. 2004.



*"I will never hesitate to use force when it is required... I will never give any nation or international institution a veto over our national security. And I will build a stronger American military"*²⁷.

Esta declaración responde al fondo histórico de la postura norteamericana en política de seguridad. Ciertamente parece establecida sobre bases abandonadas hace décadas por otras potencias, sobre todo europeas, al crearse un sistema de seguridad colectiva. La situación es que el sistema creado tras la Segunda Guerra Mundial se está transformando progresivamente desde 1989 y 2001, y nos encontramos con que EEUU tiene una posición preponderante mundial en todos los mecanismos de poder que le permite una flexibilidad de actuación sin parangón. Lógicamente Kerry habla para la población norteamericana, que, en el fondo, sigue teniendo un carácter aislacionista, y que, aunque prefiere a veces actuar con aliados no suele confiar en las organizaciones internacionales. Solo desde este punto de vista se puede comprender este discurso, sabiendo que, de hecho, EEUU está actuando multilateralmente ya que tiene el apoyo militar de más de 30 estados y el político de bastantes más en Irak. Otro tema es considerar solo multilateral una actuación bajo el paraguas de la ONU: multilateral también se puede considerar una actuación bajo el paraguas de una organización regional sin autorización de la ONU (OTAN en el caso de Kosovo) o a través de coaliciones.

La visión de que las acciones de EEUU serán solo apoyadas si actúa bajo las normas internacionales y con alianzas claves no se ajusta a la realidad. Primero, porque es, a veces, más un asunto de interpretación: EEUU y algunos de sus aliados interpretaron que se tenía suficiente cobertura jurídica de las resoluciones del Consejo de Seguridad para la acción militar, aunque no se consiguiera una resolución de autorización explícita para el uso de la fuerza. Segundo, aún así, EEUU ha conseguido crear una coalición internacional para la intervención en Irak. Tercero, algunos de los estados contrarios a esta acción tenían diferentes razones, que no eran prioritariamente el respeto al derecho internacional. Finalmente, ya la Administración Clinton comenzó una serie de actuaciones unilaterales con acciones de castigo y de anticipación contra objetivos terroristas en Sudan y Afganistán, además de las operaciones en Kosovo sin la autorización del Consejo de Seguridad, y obtuvo el apoyo de los Aliados.

El problema ha sido el error en la identificación correcta de la evolución de las amenazas para la seguridad internacional y sobre todo para la seguridad de EEUU (no es convincente que el consejero para terrorismo Richard Clarke culpe a la Administración Bush del 11 de septiembre cuando ha sido el responsable de este dossier durante 10 años)²⁸, además, la indolencia de la propia presidencia Clinton permitió creer que estos problemas estaban bajo control, entre otros, la proliferación de WMD y del terrorismo internacional. La autolimitación en el ejercicio del poder y las capacidades de EEUU durante los años 90 permitieron el crecimiento y desarrollo de las amenazas actuales, desde Corea del Norte a Al Qaeda. Pero permitía crear una situación falsa y virtual en cuanto a la ausencia de amenazas, confinándolas al espacio de riesgos. A la vez, permitía reasegurar a potenciales equilibradores de EEUU y a aliados sobre el status benigno del poder hegemónico norteamericano, y mientras la mayor parte de los Aliados mantenían posturas de "bandwagoning" o "buckpasing"²⁹ en los temas de

²⁷ Senator John F. Kerry. Speech to the 2004 Democratic National Convention Boston, Mass. July 29, 2004.

²⁸ Véase Clarke, Richard A. *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. Free Press. 2004.

²⁹ La afición del término "bandwagoning" no se refiere al comúnmente reconocido desde el neorealismo de Stephen Walt en su obra *The Origins of Alliances*. Cornell, Ithaca. 1987., como un acto de capitulación ante la fuente de peligro. Sin embargo, aquí se utiliza según la acepción que da Randall L. Schweller en su artículo "Bandwagoning for Profit". *International Security*, vol 19, n° 1 (Summer 1994) pág. 79-87, en el sentido de búsqueda de ganancias (profits) o recompensas, realizado por estados (generalmente free-riders) que pagarán un precio muy pequeño y correrán riesgos muy reducidos para mejorar su posición en el sistema, alineándose con el



seguridad internacional. Paradójicamente, la seguridad de EEUU se fue reduciendo en una era de reclamado multilateralismo, que se hizo evidente con el 11 de septiembre.

A pesar de las palabras del candidato demócrata a la Vicepresidencia, el senador John Edwards sobre un nuevo comienzo (a fresh start) en el debate con el Vicepresidente Richard Cheney³⁰, la realidad impondría una continuación de la política en Irak además de en la Guerra contra el Terrorismo, cuando, además, el Senador Kerry no ha esbozado verdaderamente un plan alternativo de futuro, sino que se ha limitado a criticar aspectos sobre la toma de decisiones anterior a la intervención, sobre la falta de planificación o las bajas en combate³¹. Esto es debido a que el plan actual es, sobre el papel, quizá el mejor posible en la actual situación, ya que se trata de acabar con la insurgencia y reducir el nivel de violencia progresivamente mientras se van reforzando las instituciones y la legitimidad del gobierno iraquí³². No es cierto en este momento que exista una ocupación militar sin estrategia política. Decir que el plan actual presentado en mayo de 2004 es una decisión táctica marcada por consideraciones electorales sería desconocer las bases de la política de la Administración Bush para el Gran Oriente Medio y sobre todo las necesidades político-militares en Irak, además del desarrollo de la estrategia de “Iraqización” y contrainsurgencia que se esta llevando a cabo. Desde el punto de vista del análisis realizado anteriormente de la Guerra contra el Terror(ismo), la relación Doctrina Reagan-Doctrina Bush y la política de reorganización y democratización del Gran Oriente Medio, no se puede separar el tema de Irak de la Guerra contra el Terror(ismo)³³.

En cuanto a las relaciones transatlánticas³⁴, independientemente de la próxima administración, con probabilidad mejorarán, pero existen también razones estructurales que las han tornado diferentes. El amplio debate a ambos lados del Atlántico sobre el futuro de las relaciones transatlánticas no reside en que “los Americanos son de Marte y los Europeos de Venus”, sino en la naturaleza, cantidad, calidad, voluntad, capacidad y ejercicio del poder junto con los intereses del estado(s). Es un poco infantil pensar que un cambio de partido gobernante en EEUU cambiará esta situación. Puede que cambiaran algunas formas, pero no los intereses de fondo. El problema reside más en las poblaciones europeas y la indolencia de los gobiernos que no son capaces de explicar claramente los problemas de seguridad a los que nos enfrentamos y la incapacidad europea y dependencia de EEUU en este tema. Por supuesto que EEUU necesita colaboración europea en la lucha antiterrorista, ya que una gran parte de las células terroristas se han basado en Europa (véase la red de Al Qaeda en España, por ejemplo) y se esconden entre la población musulmana, que en algunos casos apoya y mantiene estas organizaciones. La UE tiene acuerdos antiterroristas tanto con EEUU como con

estado más poderoso, en este caso con EEUU. “Buckpassing” ocurre cuando los estados no toman medidas porque esperan que los aliados las tomen por ellos. Como a veces tomar medidas tiene sus costes, un estados/ “pasan el muerto” y esperan que sus aliados se enfrenten al problema.

³⁰ “The right thing” vs “A fresh start”. IHT. October 5, 2004.

³¹ Véase el primer debate electoral entre el Presidente Bush y el Senador Kerry. Remarks by President Bush and Senator Kerry in First 2004 Presidential Debate. Convocation Center. University of Miami, Florida. Office of the Press Secretary. The White House. October 1, 2004.

³² En este sentido véase The right plan for Iraq. The Economist. September 25, 2004. pág. 13.

³³ El propio Departamento de Defensa en su página web dedicada a la Guerra contra el Terror incluye Irak como un frente más.

³⁴ Sobre el tema de las relaciones transatlánticas véase Cambio y continuidad en las relaciones EEUU-Europa: una Nueva Comunidad Transatlántica para el Siglo XXI. UNISCI Discusión Papers. Octubre 2004.



ASEAN³⁵ para ayudar en el sudeste asiático, donde EEUU apoya la lucha contraterrorista en Filipinas, Indonesia y Malasia.

Los progresivos cambios durante los últimos 15 años en los caracteres de la relación transatlántica no se habían hecho totalmente evidentes hasta los desacuerdos por la intervención en Irak. Las relaciones transatlánticas se habían sustentado desde el final de la Segunda Guerra Mundial gracias a tres factores: la amenaza soviética, las relaciones económicas y un entendimiento común sobre valores como la democracia, el libre mercado y los derechos humanos. Hoy tenemos la Guerra al Terrorismo, las relaciones económicas y los valores compartidos. Pero, aunque las relaciones económicas EEUU-UE muestran una relación en cantidad y calidad que significa algo más de la mitad de la economía mundial, el problema es que hay enfrentamientos e interpretaciones diferentes en casi todos los factores. Esta falta de renovación en las visiones comunes en los caracteres del vínculo transatlántico, ha facilitado el uso partidista de las divergencias por los sectores más extremistas de ambos lados del Atlántico como son los neoconservadores en EEUU y los Gaullistas y otros en la UE/Francia. Esto es, la falta de “más vínculo transatlántico” ha llevado a la cada vez mayor “re-nacionalización” de las políticas exteriores en EEUU y Europa.

Así, las relaciones transatlánticas sufren un doble problema al enfrentarse con los desafíos que se abaten sobre nuestras sociedades: la posición relativa en el mundo de EEUU y Europa desde el punto de vista de la existencia de una asimetría de poder; y la divergencia de intereses y de capacidades, no sólo entre EEUU y Europa sino entre estados miembros de la UE, que se han hecho más evidentes tras la ampliación de mayo de 2004 y la intervención en Irak. Además, aunque existen diferencias en cuanto a las necesidades de seguridad (reducción de la presencia de tropas norteamericanas en Europa) y competencia económica (Airbus-Boeing affair) estos son temas menores en comparación al tamaño e importancia de las relaciones económicas.

Sería una contradicción por parte europea reclamar una mayor autonomía militar de EEUU mientras se reclama el mantenimiento de una presencia militar norteamericana en unas cantidades que no responden a las necesidades de seguridad en Europa, en relación a las amenazas presentes, ni a la postura global militar de EEUU. Desde este punto de vista se reduce el número de tropas y de bases permanentes en Europa Occidental, pero se trasladan algunas instalaciones a Europa Central y del Este con un carácter diferente, pero que permiten mayor proyección, flexibilidad y rapidez ante las crisis³⁶. Otra cosa es dilucidar el por qué de esa petición europea en cuanto al mantenimiento de esta presencia militar a los niveles actuales. La cual puede estar en relación directa con las diferentes necesidades de seguridad que han aparecido en el sistema europeo tras la ampliación de la OTAN y de la UE. Esto ha creado diferentes posturas tanto en la visión de la seguridad europea como en la política exterior, sobre todo en cuanto al apoyo de la política norteamericana en Irak. Así, la mayor parte de los estados europeos apoyaron a EEUU, incluidos los, en aquel momento, futuros nuevos miembros, contra la postura solitaria de Francia, Bélgica, y Alemania (con reticencias).

La relación transatlántica está establecida desde situaciones de poder relativo diferentes. Esta distribución de poder relativo ha favorecido siempre una primacía de EEUU en la relación, que, de una u otra forma, fue aceptada por Europa debido a la amenaza soviética, y

³⁵ Véase por ejemplo, Joint Declaration on Co-operation to Combat Terrorism. 14th ASEAN-EU Ministerial Meeting. Brussels, 27-28 January 2003.

³⁶ Véase Transforming the US Global Defense Posture. Douglas Feith, Under-Secretary of Defense for Policy. Center for Strategic and International Studies. December 3, 2003.



gracias al componente de preeminencia normativa³⁷ de su posición hegemónica. Esta situación trabajaba a favor de la Disuasión Extendida que establecía EEUU sobre Europa como prevención de un ataque sobre los aliados y su contribución a una distribución de poder que garantice la seguridad entre los estados europeos occidentales.

El fin de la Guerra Fría hace desaparecer la amenaza soviética, pero mantiene y refuerza la preeminencia político-militar y económica de EEUU. Sin embargo, parecía que la presencia norteamericana en Europa perdía su razón de ser, al desaparecer la amenaza soviética, y, aparentemente, como garantía de la seguridad entre los aliados, ya que el proceso de integración europea parecía capaz de sustituir este aspecto. Sin embargo, han existido dudas sobre esta habilidad, sobre todo debido a la incapacidad europea en Bosnia y Kosovo. Además, Europa ya no es un interés vital de seguridad para EEUU como durante la Guerra Fría y los aliados europeos no han ayudado a EEUU en la intervención en Irak, en gran medida por razones de política interna, al entender que no respondía a los intereses de Europa y sólo a los norteamericanos.

Desde el punto de vista del proyecto de estrategia de seguridad nacional “Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy”, propuesto por la plataforma demócrata *Democratic Leadership Council* y creado por el *Progressive Policy Institute*, PPI, el mayor problema es que, al jugar tanto en el campo de la seguridad nacional en la campaña presidencial para ofrecer una postura de firmeza en la Guerra contra el Terror y en general en seguridad nacional, la oferta de Kerry se asemeja a la de Bush en gran medida, ofreciendo diferencias más de énfasis que de enfoque. Al final, la preponderancia norteamericana se mantendrá como objetivo final aunque sea de una forma multilateral *à la Clinton*. El problema es que la evolución del sistema internacional y los problemas de seguridad que se fueron creando durante la era Clinton, y que se fueron ignorando porque no eran peligros inmediatos, hoy si se han convertido en realidad. Así, la mayor parte de las iniciativas son similares a las soluciones de la Administración Bush. Por ejemplo, el prólogo de su propuesta apoya la política de la Administración Bush en cuanto a la Guerra al Terrorismo, la invasión de Afganistán y la intervención en Irak, afirmando que a pesar de ciertos errores, la invasión de Irak fue correcta y que tanto el pueblo iraquí, la región y el mundo en general es ahora una lugar mejor sin Sadam Hussein³⁸.

La primera vez que Kerry defendió esta posición fue en un discurso en la Georgetown University el 23 de enero de 2003, cuando aún era uno más de los seis candidatos demócratas que buscaban la nominación³⁹. Este proyecto era una respuesta al plan “Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century” dentro de la plataforma neoconservadora *Project for a New American Century*⁴⁰. El PPI es un *think-tank* del ala

³⁷ Un estado es legítimamente hegemónico cuando su primacía está sustentada por un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de status, prestigio, responsabilidades y privilegios.

³⁸ Progressive Policy Institute. *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*. October 2003. pág. 3-4. Los autores son Ronald D. Asmus, German Marshall Fund of the United States; James R. Blaker, Progressive Policy Institute; Kurt Campell, Center for Strategic and International Studies; Gregory Craig, Williams & Connelly; Larry Diamond, Hoover Institution; Michele A. Flournoy, Center for Strategic and International Studies; Philip H. Gordon, Brookings Institution; Edward Gresser, Progressive Policy Institute; Bob Kerrey, New School University; Will Marshall, Progressive Policy Institute; Michael McFaul, Carnegie Endowment for International Peace; Steven Nider, Progressive Policy Institute; Kenneth M. Pollack, Saban Center for Middle East Policy; y Jeremy Rosner, Greenberg, Quinlan, Rosner Research, Inc

³⁹ “a bold, progressive internationalism”. Senator John Kerry. Remarks at Georgetown University. January 23, 2003. pág. 1.

⁴⁰ Para una explicación del plan véase García Cantalapiedra, op. cit. nota 8.



conservadora del Partido Demócrata, *Democratic Leadership Council*, que representa a los Nuevos Demócratas (New Democrats). Desde su fundación en 1989, el PPI⁴¹ ha buscado una tercera vía entre las posiciones liberales del Partido Demócrata y las conservadoras del Partido Republicano, pero aunque busca diferenciarse de la posición de los neoconservadores, en realidad mantiene de fondo sus mismos objetivos, esto es, el mantenimiento de la preponderancia de EEUU, junto con su supremacía militar aunque situando las alianzas clásicas de EEUU y el uso de las instituciones internacionales. En este sentido no se critica el uso de la fuerza unilateral, sino la diplomacia unilateral, aunque esta nueva estrategia de seguridad nacional mantiene la acción de anticipación (preemptive) de la Doctrina Bush.

Para ellos el problema no es el concepto, sino el uso que ha dado la Administración Bush de ello. Básicamente, y más en la línea de la herencia de la mayoría de los Presidentes demócratas, la política exterior de EEUU deberá de ser intervencionista. Así, aunque rechazan el proyecto de Defensa Antimisiles y tienen una postura más favorable hacia el multilateralismo (aunque en un sentido pragmático y práctico, no como un principio básico e inviolable), apoyan la invasión de Irak, e incluso una posición más dura en relación a Corea del Norte e Irán. En línea con los neoconservadores, establece que existe una amenaza para EEUU similar a la que se enfrentó Truman y la emplazan en décadas de duración por lo que abogan por un *tough-minded internationalism*. También apoyan la extensión de la democracia y la libertad alrededor del mundo, pero critican a la Administración Bush por no haber sido ni suficientemente ambiciosa e imaginativa⁴².

El Senador Kerry ha buscado el acercamiento al voto judío en la definición de su política hacia Oriente Medio en un discurso en agosto⁴³. Identifica como el primer problema de la zona y para la seguridad nacional de EEUU, los fondos de financiación al terrorismo procedentes de Arabia Saudí; el programa nuclear iraní, el apoyo de Siria al terrorismo, los terroristas que operan en Irak y el terrorismo contra Israel, a la que considera la única verdadera democracia en la región. En este sentido ha propuesto una serie de medidas:

- Creación de una coalición internacional lista para ejecutar medidas más duras contra Irán.
- Un cambio para establecer sanciones sobre Siria.
- Búsqueda de independencia energética del petróleo de Oriente Medio en 10 años.

⁴¹ El PPI es parte de la *Third Way Foundation*. Sin embargo, recibe dinero de fundaciones muy conservadoras como la Bradley Foundation o la *Lynde and Harry Bradley Foundation*. Esta última contribuyó a esta fundación con 225.000 dólares durante 2000-2002. También la AT&T Foundation, Eastman Kodak Charitable Trust, Prudential Foundation, Georgia-Pacific Foundation, Chevron, and Amoco Foundation., Howard Gilman Foundation, Ameritech Foundation, and General Mills Foundation. Bank One, Citigroup, Dow Chemical, DuPont, General Electric, Health Insurance Corporation, Merrill Lynch, Microsoft, Morgan Stanley, Occidental Petroleum, and Raytheon. Los principios que defienden en la Tercera Vía están muy cerca del Conservadurismo Compasivo de Bush, y están recogidos en su DLC/PPI's *The New Progressive Declaration: A Political Philosophy for the Information Age*: "uncompromising support for free market and free trade economics, a strong military with a global presence, an end to the politics of entitlement, rejection of affirmative action, and an embrace of competitive enterprise while at the same time rejecting a key role for government in development policy".

⁴² Sobre la continuidad sobre las estrategias de expansión de los estados democráticos en el mundo siguiendo las estrategias de la primera Administración Bush y las Administraciones Clinton véase García Cantalapiedra, op. cit. nota 3.

⁴³ Senator Kerry remarks. August 27, 2004.



- Creación de una oficina especial en el Departamento de Estado para combatir el antisemitismo.
- Lanzar un esfuerzo masivo para entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad iraquíes.

El aspecto más importante quizás es la adopción de posturas idénticas a los neoconservadores en cuanto a la identificación de las amenazas para la seguridad nacional y para los intereses de EEUU e Israel. Identifica como inaceptable tanto para Israel como para EEUU un Irán con armamento nuclear, si bien apuesta por la creación de una coalición internacional que no deje espacios de maniobra a Irán. A pesar de ello, la posición de Kerry ha quedado en entredicho tras su postura en el primer debate con el Presidente Bush⁴⁴ y las conexiones que se han descubierto en su campaña con fondos proporcionados por irano-americanos que defienden un cambio total de política hacia Irán⁴⁵. De hecho, Irán puede reducir el nivel de esfuerzo necesario para producir una bomba usando simplemente combustible nuevo de un reactor de agua ligera, en lugar de uranio natural para utilizarlo en instalaciones de enriquecimiento de uranio. Con el número de centrifugadoras que dice Irán poseer podría significar una capacidad nuclear militar entre 2005-2006. También apoya lanzar una campaña diplomática en el mundo musulmán para contrarrestar la propaganda anti-judía y anti-Israel dentro de una iniciativa más amplia para Oriente Medio, en la línea de la Iniciativa para el Gran Oriente Medio de la Administración Bush. Apoya también el derecho de Israel a construir la valla de seguridad y que sea el Tribunal Supremo israelí y no el Tribunal Internacional de Justicia el que decida sobre ella, cuando, además se ha probado eficaz como medida antiterrorista. En este sentido respalda el plan de retirada de Gaza mientras se acaba con el terrorismo en la zona, y apoya una nueva dirección palestina, no considerando tampoco como interlocutor válido a Yaser Arafat. Finalmente, su política hacia Israel es la de no presionar a su gobierno para que realice concesiones que pudieran comprometer su seguridad, manteniendo la relación especial con Israel.

3. “Iraqización”, “Pacificación” y contrainsurgencia.

Irak es un problema en sí, aunque dentro de un marco más amplio referido al proyecto de Gran Oriente Medio, y dentro de la política exterior de EEUU. La llamada Iniciativa para el Gran Oriente Medio es el plan principal de la política lanzada por el Presidente Bush en noviembre de 2003 en Washington D.C. (*A Forward Strategy for Freedom*)⁴⁶. Pero el plan concreto para Irak fue presentado por el propio Presidente Bush en el *US Army War College* el 24 de mayo⁴⁷

⁴⁴ “I believe we could have done better. I think the United States should have offered the opportunity to provide the nuclear fuel, test them, see whether or not they were actually looking for it for peaceful purposes.” Remarks by President Bush and Senator Kerry in First 2004 Presidential Debate. Convocation Center. University of Miami, Florida. Office of the Press Secretary. The White House. October 1, 2004.

⁴⁵ Entre los mayores contribuidores a la campaña del Senador Kerry, se encuentran tres irano-americanos, los cuales han estado defendiendo cambios en la política de EEUU hacia Irán: Hassan Nemazee, un banquero de Nueva York que ha donado más de 100.000 dólares; Faraj Aalaei, ha donado entre 50.000-100.000 y su esposa, Susan Akbarpour, que ha donado también entre 50.000 y 100.000.

⁴⁶ Se eligió con mucho cuidado el momento y el lugar de su presentación en el vigésimo aniversario del *National Endowment for Democracy*, organización creada por el Presidente Reagan hace 20 años para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las libertades en el mundo.

⁴⁷ President outlines Steps to Help Iraq achieve Democracy and Freedom. Remarks by the President Bush on Iraq and the War on terror. US Army War College. Carlisle. Penn. Office of the Press Secretary. The White House. May 24, 2004.



de 2004, tiene una aproximación concreta al tema iraquí. Este establece la “Vietnamización” y la “Pacificación”⁴⁸, esto es, la “Iraqización” del conflicto en el país: retorno de la soberanía a Irak, y la progresiva toma de responsabilidad de la seguridad interna por parte del gobierno y las fuerzas de seguridad iraquíes, sobre todo a través de unas elecciones democráticas. Aunque, de momento, sin el abandono de las tropas norteamericanas y de la Coalición, enfocándose sobre todo en la “Pacificación” del triángulo suní, sobre todo desde el punto de vista de las elecciones de enero de 2005. Esto reforzará la legitimidad del gobierno iraquí, con unas fuerzas que operarían con un apoyo norteamericano no tan visible. Para ello el plan incluye crear una fuerza de seguridad iraquí de 200.000 hombres⁴⁹. Sin embargo, el plan establece unas instrucciones ambiguas en cuanto a la política a seguir con las tropas norteamericanas. El mantenimiento de un nivel de tropas que será constantemente valorado y reconsiderado con la intención de aumentar el número de tropas si es necesario:

“General Abizaid and other commanders in Iraq are constantly assessing the level of troops they need to fulfil their mission. If they need more troops, they will get more troops”.

Esta postura reactiva muestra rasgos de una política de escalada en progresión (*incrementalism*)⁵⁰. Sin embargo, aunque la postura ante las operaciones militares parece también ambigua, se introduce el tema de la flexibilidad y la relación directa a la situación interna: *“The tactics of our military will be flexible. Commanders on the ground will pay close attention to local conditions”*. Esto refleja una conciencia de la necesidad de aplicar una estrategia contrainsurgencia. El plan anuncia cinco pasos fundamentales:

- Devolver la autoridad a un gobierno iraquí soberano
- Ayudar a establecer la estabilidad y la seguridad en Irak.
- Reconstruir las infraestructuras de Irak.
- Favorecer mayor apoyo internacional;
- Celebrar unas elecciones nacionales que establezcan un nuevo gobierno con respaldo popular.

El problema de la iraquización es que tiene algunas limitaciones, como el control sobre las ganancias del petróleo⁵¹, aunque el control de las fuerzas de seguridad sea una tarea del gobierno interino iraquí. De todas formas, Irak se enfrenta a varias situaciones posibles tanto

⁴⁸ El plan de Vietnamización trataba, tras la ofensiva del Tet de 1968, de la progresiva retirada de las fuerzas norteamericanas y la expansión y modernización de las fuerzas de Vietnam del Sur, asumiendo que estas vencerían al Vietcong. A la vez se modificaba el enfoque militar hacia la llamada Pacificación que buscaba pacificar sino extirpar la insurgencia en el sur que originalmente lanzó a EEUU a intervenir, utilizando una estrategia unificada para tomar el campo pacificando y asegurando a la población. Para ello se utilizaron las experiencias de las Fuerzas Especiales, de los Marines, creando también programas específicos contrainsurgencia. De la misma forma se ha creado en Irak, con Fuerzas Especiales y Rangers, la *Task Force 121*.
⁴⁹ International Crisis Group. Iraq: Building a New Security Structure. Brussels. ICG Middle East Report nº 20. December 2003.

⁵⁰ Esta postura es más propia de la era Johnson-McNamara y del modelo de dos guerras llevado a cabo por el General Westmoreland hasta la ofensiva del Tet en 1968.

⁵¹ Véase Nomination of the Honorable John Negroponte as Ambassador in Iraq. Hearings Before the Senate Foreign Relations Committee. April 27, 2004.



una fragmentación, el mantenimiento de la unidad del estado o incluso una posible reconfiguración regional⁵².

Probablemente si el Presidente Bush, es reelegido en noviembre, va a debatir entre varias posibilidades en cuanto a la presencia militar norteamericana futura, pero teniendo también en cuenta las elecciones proyectadas para enero de 2005 en Irak. No se puede pensar en una retirada hasta después de las elecciones y la consolidación del gobierno por una serie amplia de factores. Aún así, las posibilidades para EEUU se ciñen a grandes rasgos en: una retirada rápida, una retirada lenta, una escalada progresiva o una escalada masiva. Como en Vietnam, la situación parece que ha llegado a un punto en donde hay que elegir entre la opción menos mala:

- Aumentar la presencia militar progresivamente según la actuación de la insurgencia y los terroristas, sería utilizar una estrategia simétrica ofreciéndoles siempre la iniciativa.

- una retirada rápida ofrecería una imagen de derrota, con el simbolismo que se extendería a través del mundo árabe y musulmán, (se interpretó la retirada israelí del sur del Líbano como una victoria de Hizbolla y la retirada de las tropas españolas de Irak tras los atentados de Madrid) introduciendo el tema de la teoría del domino. Así, la credibilidad de EEUU sufriría un gran golpe ofreciendo la imagen de victoria a los islamistas radicales. Además, aunque se diera con ello una imagen de gran legitimidad al nuevo gobierno, podría provocar mayores problemas de seguridad porque las fuerzas de seguridad no están aún preparadas y no existen en suficiente número.

- una retirada lenta y progresiva tras las elecciones, a la vez que se consigue la presencia de la ONU y otros estados, dando mayor legitimidad al nuevo gobierno, aun manteniendo presencia militar norteamericana.

- otra posibilidad es revalorar la situación y realizar una escalada masiva pero desde el punto de vista de una estrategia contrainsurgencia. El problema es la falta de tropas y los turnos de rotación de las ya instaladas. Se podría compensar con la utilización de Marines y más Fuerzas Especiales, sobre todo entrenadas para la contrainsurgencia⁵³. El Ejército norteamericano no podría mantener su fuerza en Irak en el número actual más allá de marzo de 2005 si no mantiene más de un año las unidades ya desplegadas. Debería de utilizar Marines, Fuerzas Especiales y la Guardia Nacional, aumentar incentivos para mantener más tiempo a los soldados en filas, reducir su presencia en el Sinaí, Bosnia y Kosovo, y utilizar menos soldados para funciones técnicas y de mantenimiento. En este sentido, un informe del *Council on Foreign Relations* de marzo de 2004 apoya la escalada masiva, hablando de una fuerza de 400.000 soldados. Este aumento masivo está basado precisamente en la filosofía de evitar una política de escalada o gradualismo. Sus objetivos serían, incluso tras la iraquización, los siguientes:

- Prevenir la interferencia de los vecinos de Irak.

⁵² En cuanto a estas posibilidades se puede consultar Iraq in Transition: Vortex or Catalyst? Middle East Programme BP 04/02. September 2004.

⁵³ Véase. CBO Testimony. The Ability of US Army to sustain an Occupation in Iraq. Congressional Budget Office. Statement of Director Douglas Holtz-Eakin before the US House Armed Services Committee. November 5, 2003.



- Garantizar la estabilidad a largo plazo de la producción y distribución de petróleo.
- Evitar la aparición de un estado fallido que pueda ofrecer protección a terroristas.
- Evitar un fracaso de la política de EEUU con la pérdida de poder e influencia en la región⁵⁴.

Desde el punto de vista de la insurgencia y el terrorismo en Irak, nos encontramos con que un aumento masivo de tropas debería de estar de acuerdo con una estrategia clara de contrainsurgencia. No se puede plantear como una re-invasión del país. Ciertamente se ha criticado la llamada Doctrina Rumsfeld en cuanto a su viabilidad para enfrentarse con el tema de la ocupación. Efectivamente, no es una postura correcta para una fuerza de ocupación. Es más bien una modernización del “*American Way of War*” que sí ha tenido resultados militares espléndidos, tanto en Afganistán como en Irak. El problema es que, como lo era la Doctrina Weinberger-Powell, no están diseñadas para mantener fuerzas de ocupación, sino para ganar guerras decisivamente. Además no es comparable con la ocupación de Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial

Así, nos encontramos con que el diseño de una estrategia contrainsurgencia es imperativo para conseguir la pacificación y estabilización de Irak. Sin embargo, es precisamente el abandono del modelo contrainsurgencia en Vietnam debido a la escalada militar convencional de 1965, lo que llevaría al fracaso norteamericano allí. Utilizando las lecciones de Vietnam⁵⁵ y de otros lugares donde se aplicó la contrainsurgencia, caso de Argelia, se pueden extraer lecciones para la situación en Irak⁵⁶.

Tal como parte de los analistas establecen hoy, la aparición del concepto de la hoy llamada “Guerra Moderna” (*Modern Warfare*), que se identifica con la Guerra Asimétrica o la Guerra de Cuarta Generación, no es en modo alguno un concepto actual⁵⁷. El primer codificador de la contrainsurgencia, que además habla del concepto de “Guerra Moderna” es un oficial francés con experiencia en Indochina y Argelia, Roger Trinquier. El establece que el núcleo u objetivo principal de la contrainsurgencia, y en este caso ahora en Irak, es ganar la confianza y amistad de la población local. Así la contrainsurgencia requiere un sistema interconectado de acciones políticas, económicas, psicológicas y militares dirigidas contra el objetivo principal de los insurgentes que es el derribo de la autoridad establecida y su reemplazo por otro régimen⁵⁸. Evidentemente la experiencia en Vietnam llevó casi a la negación de la doctrina contrainsurgencia en el pensamiento militar de EEUU⁵⁹. Esta situación lleva a la consideración del llamado concepto de “Guerra Limitada”, denostado sobre todo en ámbitos militares y políticos por el fracaso de Vietnam, y que llevaría al ascenso de la escuela

⁵⁴ Council on Foreign Relations. Iraq: a year later. Independent Task Force on Post-Conflict Iraq. March 2004.

⁵⁵ Para una comparación general véase Record, J. and Terrill, W.A. Iraq and Vietnam: differences, similarities and insights. SSI. US Army War College. May 2004.

⁵⁶ Véase Tomes, Robert. “Relearning Counterinsurgency Warfare”. *Parameters*. Spring 2004. pág. 16-28;

⁵⁷ Nace ya tras la Segunda Guerra Mundial y que por supuesto tiene sus antecedentes en los escritos de Sun-Tzu, la estrategia de la caballería mongol, las guerrillas de la Guerra de Independencia en España, las campañas de Lawrence en Oriente Medio y después el modelo de guerras de liberación de Mao Zedong.

⁵⁸ Trinquier, Roger. *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*. Praeger. NY. 1964. pág. 6. (la versión francesa aparece en 1961).

⁵⁹ Cassidy, Robert M. “Back to the Street with Joy: Counterinsurgency Lessons from Vietnam and Other Small Wars”. *Parameters*. Summer 2004. pág. 2. Según el autor, los esfuerzos por mantener el mantra “No more Vietnams” ha evitado que el Ejército norteamericano aprendiera realmente sus lecciones.



del *All-or-Nothing* o del *Never Again*, que daría lugar a la Doctrina Weinberger-Powell o uso de la Fuerza Decisiva.

Sin embargo los enemigos son completamente diferentes: en Indochina los insurgentes seguían el modelo maoísta de insurgencia que sólo al final consiguió una victoria militar convencional tras la retirada norteamericana en 1973. En Irak se encuentran diferentes grupos que mezclan acciones terroristas con enfrentamientos urbanos sin un mando central coordinador como el que tenía el Vietcong. Las fuerzas enfrentadas eran diferentes, ya que hoy las fuerzas armadas norteamericanas no son un ejército de conscripción con rotaciones anuales, sino un ejército de fuerzas conjuntas con superioridad tecnológica, altamente profesionalizado.

Efectivamente, los objetivos políticos de la Administración Bush son crear un estado viable política y militarmente en Irak, consiguiendo el apoyo de la opinión pública norteamericana. Estos objetivos no fueron alcanzados en Vietnam ya que no se buscaba tampoco acabar con el régimen de Vietnam del Norte, sino defender el régimen de Vietnam del Sur. Estos objetivos limitados y de naturaleza abstracta de la política norteamericana fueron al final derrotados al identificar el Vietcong, correctamente, el centro de gravedad, el punto débil de toda la estrategia, que era el apoyo de la opinión pública. En este caso, independientemente de errores de planteamiento y ejecución, este parece ser el mismo hoy en día. Desde este punto de vista la “Guerra Moderna” tiene algunos planteamientos de conflicto y de guerra asimétrica, y otros de la Guerra Red. Buscan hacerse con los resortes cognitivos de la sociedad objetivo para forzar a los decisores políticos, y lograr la victoria. Se busca perturbar destruir y cambiar lo que una sociedad piensa de si misma. Se utiliza la división de la sociedad norteamericana, los errores de la Administración Bush, las bajas, los medios de comunicación y los mecanismos de la guerra asimétrica. Estos últimos aprovechan sus ventajas, evitan las capacidades del enemigo y atacan sus puntos débiles, y la insurgencia/terroristas utilizan todas las posibilidades que la “Guerra Moderna” ofrece: la guerrilla, la insurgencia, el terrorismo y la subversión. Desde este punto de vista, podemos decir que de alguna u otra forma estas variantes se han estado utilizando en Irak por los diferentes grupos, tanto por los resistentes baazistas suníes, los operativos de Al Qaeda y grupos jihadistas mandados por Abu Musab al-Zarqawi y por las milicias chiíes de Mouqtada Al Sadr⁶⁰.

Normalmente hay cuatro elementos en la insurgencia: una red de células mantenidas en secreto; el terrorismo utilizado para crear inseguridad entre la población conduciéndola hacia su movimiento en busca de protección; intentos de varios tipos para cultivar el apoyo de la población y para minar el régimen; y ataques contra el gobierno. La insurgencia cuenta con la ventaja del terreno y el apoyo de la población, pero estos también pueden ser sus puntos débiles. Así los tres objetivos claves son: separar a la insurgencia o guerrilla de la población que los apoya; ocupar las zonas que la insurgencia desde la que ha operado previamente haciéndola peligrosa para ella, poniendo a la población en su contra; y coordinar acciones sobre una área amplia durante un tiempo suficientemente largo que deniegue su acceso a los centros de población que pudiera apoyarles⁶¹. De hecho, una primera victoria en la visión de la contrainsurgencia se ha producido en la reconquista de Samarra gracias a los Marines, al uso de la inteligencia conseguida y de la acción del 36º batallón de las fuerzas de seguridad iraquíes en menos de un mes de operaciones, pero a la vez esta ha servido para que el gobierno

⁶⁰ Hay otros grupos descontrolados actuando en Irak, pero que se pueden considerar más delincuentes que verdaderos terroristas o insurgentes.

⁶¹ Tomes, Robert. “Relearning Counterinsurgency Warfare”. *Parameters*. Spring 2004. pág. 3.



iraquí establezca a sus tropas como patriotas luchando contra terroristas extranjeros, y no como fuerzas de apoyo a EEUU contra resistencia nacional⁶².

Faluya es la próxima ciudad objetivo de la estrategia contrainsurgencia con el problema añadido de ser el centro de operaciones de al-Zarqawi con insurgentes baazistas, pero siguiendo las lecciones de Samarra se volverán a realizar operaciones combinadas Marines-fuerzas iraquíes. Sin embargo, el significado de Faluya es mayor ya que las operaciones, aunque se pueda pensar que se realizan para mostrar una victoria importante para el Presidente Bush antes del 2 de noviembre, son significativas de cara a las elecciones de enero en Irak. En este sentido, la resistencia entenderá ambas situaciones como claves en la situación del país y tenderá a mantener y alargar lo más posible las operaciones, y posiblemente con los mecanismos terroristas más duros posibles. Además será complicado mantener la ciudad una vez conquistada debido a la falta de tropas, no tanto Marines, como iraquíes, que aún no están disponibles en número suficiente (habrá unas 10.000).

Las fuerzas de la Coalición y el gobierno iraquí se enfrentarán a una insurgencia que utiliza tanto operaciones paramilitares como atentados terroristas para conseguir sus fines. Sin embargo hay dos situaciones diferentes: las acciones son urbanas, siendo de carácter terrorista y en su mayoría han girado hacia la propia población iraquí (una socialización del terror) para evitar que se colabore con las tropas de la Coalición. Y la segunda es que las fuerzas armadas de EEUU son profesionales y no de conscripción, y no están sufriendo tantas bajas como en Vietnam. Esto no quiere decir que no haya que actuar rápido pues el tiempo corre contra EEUU. Probablemente la identificación del centro de gravedad de EEUU ha sido correcta, ya que está centrado en la opinión pública norteamericana, tal como ocurrió durante los años de Vietnam. Necesariamente las campañas de información deberían de informar sobre los atentados y las operaciones militares pero también sobre los avances en el país, y no solo a la población norteamericana sino a la árabe, la musulmana y la europea.

⁶² A success, at last. The Economist. October 9, 2004.