

España y el Segundo Conflicto del Golfo

Eugenio Pérez de Francisco

Profesor Titular de Derecho Internacional
UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID

I

El día de San José, había llegado el momento. Los primeros misiles lanzados por las fuerzas norteamericanas surcaban distintas rutas, camino de sus objetivos previamente asignados, por todo el territorio iraquí. A nadie le cogió por sorpresa; la ofensiva estaba anunciada y los idus de marzo volvían a ser una fecha que haría parar el aliento a la humanidad, por lo menos a aquella parte que tiene televisión.

Pero esta vez habría menos similitudes de las que se esperaban respecto del conflicto habido doce años antes: no hubo una fuerte ofensiva de destrucción de objetivos en tierra por la aviación, ni una fuerte barrera de artillería, ni Turquía había permitido el despliegue de tropas norteamericanas desde su territorio, ni se había podido formar una coalición internacional de casi cincuenta países, sino de cinco, ni había unanimidad en la Unión Europea (UE) ante el conflicto, ni tampoco en las Naciones Unidas, ni había armas químicas, ni siquiera era demasiado útil la televisión para seguir el conflicto, ante la censura de imágenes... La verdad es que en común sólo había un objetivo: Iraq, representado en el régimen baaz.

Por parte de los atacantes, nuevamente la "caballería" norteamericana era desplegada en el desierto, junto con las "ratas del desierto" británicas, habituales compinches en estas lides; militarmente eran los de siempre, pero, en el campo del apoyo político y diplomático, España saltó al ruedo internacional como aliado incondicional de la coalición. ¿Qué movió al gobierno de España a dar ese paso? Pensemos en la gravedad de la decisión per se y en las consecuencias que podría traer: el Partido Popular, gobernando con mayoría absoluta, pasaba por momentos de escaso apoyo social, más bien, en caída libre desde nueve meses antes y con los inciertos resultados de unas elecciones locales y autonómicas previstas para mayo. El gobierno tuvo que lidiar el incidente de la Isla del Perejil, al que luego aludiré; en noviembre, el hundimiento del petrolero "Prestige", que derramó 50.000 toneladas de *fuel* pesado en las costas de Galicia, y para terminar, el apoyo a los Estados Unidos en un conflicto en el que más del 80% de la población española estaba en contra de la intervención militar en Iraq.

II

Las razones, por más profundas que sean, del alineamiento político de Aznar con las tesis norteamericanas, desde mi punto de vista, y entre otras, son las siguientes:

1. El conflicto de Perejil

Cuando en julio del 2002, de forma sorpresiva, un grupo de militares marroquíes tomaron un peñón despoblado, con una extensión superficial de un campo de fútbol y situado en el Estrecho de Gibraltar, de innegable soberanía española, pero a sólo doscientos metros de la costa marroquí, España en su conjunto palideció.¹ De ahí que la prudencia imperara y que

¹ Los hechos fueron los siguientes. En la tarde del 10 de julio, un grupo compuesto por once gendarmes marroquíes al mando de un comandante desembarcaron en la impropriadamente conocida como Isla del Perejil, islote situado en el norte de Marruecos, con una extensión similar a la de un campo de fútbol y a doscientos metros de su costa. Tras su arribada y una vez que izaron dos banderas marroquíes en unos improvisados mástiles, se acomodaron lo mejor que pudieron, en una destartalada tienda de campaña, según hemos podido ver gracias a los reporteros gráficos. Una patrullera de la Guardia Civil, tras percatarse en el islote de las fuerzas alaitas, se aproximó y les requirió para que abandonaran el lugar de forma inmediata, a cuyo ruego, evidentemente, no atendieron. Al momento llegaron como refuerzo un par de patrulleras de la Armada española, que se limitaron a la mera observación de los gendarmes marroquíes. Aunque es cierto que el peñón perteneció a Portugal hasta la unificación con la Corona de Castilla, tras su separación en 1668, dicho territorio como la ciudad de Ceuta continuaron en poder de ésta. Hay numerosos documentos a lo largo de la historia que prueban la soberanía de España sobre la roca, aunque la presencia militar española cesó a mediados de la década de los sesenta, sin perjuicio de que España ha continuado ejerciendo el control en la zona para la prevención del narcotráfico y la inmigración ilegal. Tan pronto como la noticia de la ocupación marroquí llegó al Gobierno español, éste publicó una nota de prensa y una nota verbal a la embajada marroquí en Madrid en la que se rechazaba la actuación del país vecino. Ante la protesta española, desde el gobierno marroquí se justificó la actuación no en base a una reclamación territorial (entiéndase de soberanía), sino para instalar un puesto de vigilancia para la represión de la inmigración ilegal y el terrorismo. Junto a estas acciones diplomáticas, España envió una fragata de última generación, al tiempo que hizo los contactos con la Unión Europea y la OTAN para evitar la política marroquí de los hechos consumados. Ante la falta de solución, España envió más unidades navales a la zona, mientras que la diplomacia marroquí intentaba encontrar apoyos entre países árabes, justificando su actuación como una acción en contra del colonialismo europeo. En la madrugada del 17 de julio (una vez que había sido informado, al menos por la parte española, el Secretario de Estado norteamericano Powell), un grupo de operaciones especiales del Ejército de Tierra y de la Legión iniciaba la operación Romeo-Sierra a las 6.15 horas. Los soldados marroquíes son requeridos para que depongan las armas y no ofrezcan resistencia. La toma de la isla se produce sin lucha tres minutos después del inicio de la operación y se iza la bandera española. Tomada la posición, inmediatamente fueron reemplazados por fuerzas del Tercio Duque de Alba, II de la Legión y los prisioneros, entregados a miembros de la Guardia Civil destacados en Ceuta, que tras servirles el desayuno y ofrecerles asistencia sanitaria, fueron entregados a Marruecos (junto con sus armas reglamentarias) en la frontera, todo ello cumpliendo, aunque no se haya dicho, las previsiones de los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I relativos al Derecho Humanitario Bélico. Ese mismo día, se celebró un Consejo de Ministros de Marruecos en el que se condenó "la agresión española contra el territorio marroquí, el despliegue militar frente a las costas de Marruecos... La decisión de desplegar fuerzas de ocupación sobre el islote constituye una agresión flagrante contra Marruecos". Fuera más o menos comprensible la posición del Ejecutivo español para ordenar la intervención militar, pero muy fácilmente de contrario venderla como una acción colonizadora.

España retirara las tropas desplegadas, una vez que retomó el control sobre Perejil, y que Marruecos prometiera que no volvería a ocuparla. El garante, que no mediador de este acuerdo político, era el Secretario Powell, quien en defensa de los legítimos intereses de su país actuaba preferentemente en la sombra, para que dos aliados suyos no se enzarzaran en un conflicto armado y, de paso, reafirmar su poder en la zona del Estrecho de Gibraltar, punto estratégico del Mediterráneo (la base de utilización conjunta de Rota es la más importante del Mediterráneo Occidental y punto absolutamente imprescindible para la VI Flota) y se propició un encuentro entre los Ministros de Asuntos Exteriores, el 22 de julio, cuya nota oficial conjunta, con la que se ponía fin al contencioso, rezaba:

“Los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino de España y del Reino de Marruecos han confirmado formalmente el acuerdo para restablecer y mantener la situación respecto de la isla Perejil/Toura que existía con anterioridad al mes de julio de 2002, tal como ha sido interpretado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor Colin Powell, el día 20 de julio de 2002. Las actuaciones de ambas partes en este asunto no prejuzgarán sus respectivas posiciones en relación con el status de la isla. Ambas partes aplicarán este entendimiento de buena fe. Ambas partes han acordado también abrir un diálogo franco y sincero con objeto de reforzar las relaciones bilaterales. Con este fin, ambos ministros han decidido reunirse en Madrid en septiembre de 2002”.

Nadie discute hoy que sin la intervención norteamericana, el contencioso con Marruecos no se hubiera resuelto de la forma tan limpia como se hizo. Incluso hubo rumores de que la tecnología norteamericana se había puesto al servicio español, “iluminando” objetivos militares en el continente africano, en el caso de no aceptar dicho país el statu quo de la roca. En consecuencia, apostaron claramente por las tesis españolas, mientras que la PESC de la Unión Europea demostró nuevamente su fragilidad, en esta ocasión por las presiones de Francia (el mayor inversor en Marruecos), por lo que el conflicto se entendió desde París como un intento para fortalecer la posición española en el Magreb. Nuestros socios europeos, digámoslo claramente, hicieron poco por defender las tesis españolas, cuando habiendo puesto en marcha o simplemente habiendo anunciado el riesgo de que esa actitud podría poner en marcha la imposición de sanciones comerciales en el seno de la UE, a un cliente tan privilegiado como es Marruecos, hubiera hecho reflexionar al gobierno del país africano.

Lo mismo que la OTAN, sacando una nota de prensa el primer día del conflicto diciendo que la isla del Perejil no se encontraba dentro del paraguas de la Organización (lo que es rigurosamente cierto, por encontrarse

geográficamente en África), para matizar esta posición, en los días siguientes y ante la presión española, sosteniendo desde entonces que España no había solicitado formalmente la ayuda de la Organización (lo que también era cierto) y en consecuencia, la Organización se mantendría al margen del conflicto.

2. La cuestión del Sahara Occidental

El Sahara Occidental, territorio ilegalmente detentado por Marruecos,² sigue siendo un punto caliente de la política exterior española, precisamente por defender la autodeterminación del territorio frente a las tesis marroquíes e incluso frente a otros países europeos, de tal forma que sean sus recursos naturales más fácilmente controlables. Lo cierto es que, frente a las tesis dominantes en la zona, España intenta frenar las ansias marroquíes y para ello vuelve a necesitar a los Estados Unidos, o al menos, dado sus intereses, su mayor "neutralidad" posible.

3. El ingreso de España en el G-8

Durante la primera legislatura del Gobierno Aznar, se sondeó la posibilidad de que España entrara a formar parte del selecto club del G-7, al que se luego se añadió Rusia, no tanto por su PIB, sino por los miles de cabezas nucleares de sus arsenales. Se dice de Aznar que es una persona tenaz y que ha vuelto a sondear esa posibilidad de ingreso, esta vez con el

² El territorio del Sahara está situado en el continente africano, en su costa atlántica y frente a las Islas Canarias; tiene fronteras con Mauritania, Argelia y Marruecos, es un territorio de pocos recursos económicos: la agricultura es prácticamente inexistente, salvo la que se desarrolla en los escasos oasis; la ganadería es de tipo extensiva y de subsistencia, exclusivamente con cabañas ovinas y caprinas, aunque las reservas pesqueras en el banco canario sahariano son uno de sus mayores potenciales económicos. Colonia española y convertida en los años setenta en provincia, como forma de intentar atajar los movimientos secesionistas. Pero desde la década anterior, ya había mostrado su interés en que el pueblo saharauí pudiera mostrar su posición sobre su autodeterminación. Pero el difícil momento político por el que atravesaba España con el estado delicado de salud de Franco y su posterior fallecimiento, el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia y la acción marroquí de la "Marcha Verde", invasión de civiles marroquíes del territorio, hicieron que el 16 de febrero de 1976 el Ministro Areilza declarara conclusa la administración española. Se cuentan por ciertos las resoluciones que la Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado para que el pueblo saharauí pueda expresar libremente su voluntad de continuar bajo la administración de facto que desde entonces mantiene Marruecos sobre el territorio e incluso el propio Consejo de Seguridad se ha venido pronunciando sobre la materia desde 1990 [res. 658 (1990)], en la que se hizo eco del principio de acuerdo de alto el fuego entre administradores y administrados, a fin de que se pudiera celebrar el referéndum en el que los saharauis pudieran expresar su voluntad. Pero, donde ha existido y sigue existiendo el desacuerdo es en la determinación de quién puede votar. En 1974 España había hecho un censo de los habitantes y, desde entonces Marruecos ha propiciado que nacionales suyos afines se hayan asentado en el territorio y que, por tanto, tengan derecho de voto también. Pero ni la MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental), ni los Informes del Secretario General (como el S/1995/779), ni sus enviados personales, como el ex Secretario de Estado Baker, han podido desbloquear la cuestión.

apoyo norteamericano. Pero España sigue teniendo en cuenta muchos factores en su contra, como su relativamente bajo PIB frente a otros posibles candidatos: la India, como ejemplo, lo triplica. Pero, por otra parte, España sigue siendo preceptor neto de ayudas procedentes de la Unión Europea, fondos que tiene garantizado, a pesar de la ampliación de diez nuevos Estados (todos ellos con menor riqueza) hasta el 2006. En estas condiciones, no podemos los españoles dejar de sostener que somos una mediana potencia, traje que, por muchas razones, nos viene a la medida, siempre que nos mantengamos dentro de parámetros de una política exterior realista y alejada de aventuras intervencionistas a las que tanta afición tienen algunas potencias, según se han comportado desde el primer conflicto de Iraq.

4. El problema del terrorismo

Como es sabido, desde los años setenta, España está sufriendo el azote del terrorismo separatista, que ha causado unos mil muertos. Durante décadas, España estuvo aislada internacionalmente en este tema y pocos países aceptaban colaborar con ella. Sin embargo, los hechos del 11 de septiembre han favorecido el aumento de la colaboración. Se dice que España ha contado con todo el apoyo norteamericano sobre la materia desde entonces; la última muestra ha sido la inclusión de algunos grupos nacionalistas en las listas norteamericanas de grupos terroristas o ligados a éstos. No se puede pedir más. Pero España ahora podrá ser objetivo también del terrorismo integrista de signo islámico, al que evidentemente no está preparada para combatir. El primer ejemplo ha llegado mientras se redactaba esta colaboración: el 17 de mayo fue volada la Casa de España en Casablanca (Marruecos), con más de cuarenta muertos y heridos. De todas formas, hay que reconocer que Aznar (quien ya sufrió en el pasado los efectos de un coche bomba en sus propias carnes) tiene muy claro el tema de la lucha contra el terrorismo y es en uno de los pocos campos donde se muestra intransigente.

5. La propia reconstrucción de Iraq

Aun antes de que se hubiera terminado el conflicto, en todos los medios de comunicación social comenzaron a plantearse la cuestión de la reconstrucción de Iraq. Los intereses, como lo fueran en 1991, son altos. Hasta el 20% de los ingresos procedentes del crudo extraído durante unos veinte años deberán ser destinados a la reconstrucción, que correrá en su mayoría, como ocurriera desde 1991 en Kuwait, a cargo de empresas norteamericanas... y de sus aliados. Parece que el gobierno español no quiere dejar de recibir esta vez una gran parte del pastel. Pero esta es una

posición arriesgada, ya que parte de la premisa de que las potencias ocupantes, en terminología del Convenio IV de Ginebra, deben conseguir primero una total pacificación de Iraq, cosa que está por verse, y que posibilite la susodicha reconstrucción. Pero si no se consigue un control efectivo del territorio, como actualmente sigue ocurriendo en Afganistán, el tiro saldrá por la culata y España deberá asumir el papel elegido de potencia ocupante, con todo lo que le es propio. Recomiendo en este sentido leer las previsiones del Convenio IV de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I de 1977.

III

Pero que a lo largo del conflicto y en los meses anteriores Bush reciba a Aznar y que hayan sido públicos sus numerosos contactos telefónicos, ¿deben entenderse como signos de amistad entre dos pueblos o simplemente como palmaditas en la espalda de un aliado circunstancial?

Pues es difícil saberlo, evidentemente. Es cierto que si la "coalición" hubiera estado compuesta por más Estados, Bush hubiera tenido que repartir los abrazos entre más dignatarios y, en consecuencia, Aznar hubiera recibido menos. Pero no es menos cierto que desde que se normalizaron las relaciones bilaterales, con la visita de Ike a Franco, en la década de los cincuenta, y el establecimiento de numerosas y estratégicas bases militares en España, la colaboración en plano militar de ambas potencias ha sido bastante franca, si excluimos alguno que otro incidente. De hecho, más de doscientos mil soldados norteamericanos utilizaron el puente aéreo establecido desde Estados Unidos-Madrid-Golfo Pérsico, utilizándose para ello la base de utilización conjunta de Torrejón (en las proximidades de Madrid), donde se dejaba unos días a los soldados aclimatándose a los rigores del desierto en España, al tiempo que esta nación también contribuía al esfuerzo con distintas unidades navales para apoyar el embargo (aunque en la práctica era un bloqueo) autorizado por el Consejo de Seguridad contra Iraq. Y todo ello bajo el gobierno socialista que gobernaba España entonces.

Pero tal vez Estados Unidos se ha visto tentado de utilizar, por si acaso la cuestión de Iraq no salía del seno del Consejo de Seguridad, a España en su condición de miembro no permanente durante los años 2002 al 2004 y que ésta influyera, hasta donde fuera posible, sobre otros miembros no permanentes del Consejo, como eran Chile y México, para haber apoyado las tesis norteamericanas en el seno de la organización. También, por qué no decirlo, las tradicionales buenas relaciones que España mantiene con los países árabes en su conjunto podían ser muy útiles.

Con unos y con otros, España podía llegar más lejos que los propios Estados Unidos, quien despierta grandes recelos en el seno de todos ellos.



IV

Pero si el alineamiento de España con los Estados Unidos presentaba muchas ventajas, también podía suponer graves inconvenientes al alejarnos de las posiciones europeas. Como se sabe, la UE no consiguió establecer una posición común respecto del conflicto. Ello fue debido a la debilidad de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo que bloquea constantemente que la UE tenga una única voz en las relaciones internacionales y que nos hace parecernos al Imperio Austro-Húngaro a comienzos del siglo XX, es decir, un gigante con pies de barro, pero por otra parte no podemos olvidar que la UE, y más en el ámbito PESC, se comporta de forma bastante intergubernamental y en consecuencia, analizando la posición que mantuvieron algunos de los Estados Miembros, nos encontramos desde la posición británica, absolutamente intervencionista y alineada con los Estados Unidos y que en el caso de Iraq ha estado vigilando (y bombardeando cuando era menester) las zonas de exclusión aérea decretadas unilateralmente y sin norma que la sostenga, en una operación conocida como "*Provide comfort*", hasta las mantenidas por Francia y Alemania, claramente en contra. ¿Cómo es posible llegar a un acuerdo unánime en este contexto? ¿No acabarán reprochando los demás socios comunitarios las posturas británicas (a quienes importan poco los reproches en el seno de la UE, como tenemos ocasión de ver) y españolas en el conflicto? ¿Nos puede llevar nuestra posición a un relativo aislamiento en el seno de la UE? Piénsese, en este sentido, para finalizar, que España necesita de muchos apoyos dentro de la UE para conseguir unos mínimos de seguridad en temas tan sensibles para nosotros como los fondos estructurales, las ayudas a la agricultura, o en otros muchos ámbitos, y que el turismo, mayoritariamente europeo, siga fluyendo hacia España, su principal recurso, por la que pasan anualmente hasta 60 millones de personas.

V

1. En definitiva, si Estados Unidos ha hecho una guerra contra Iraq (perdón, debo decir una intervención humanitaria contra el régimen de Sadam) en defensa, entre otras muchas cosas, del acceso al crudo iraquí, las consecuencias van a ir más allá de lo meramente económico. Un nuevo orden mundial ha comenzado a consolidarse y que fue iniciado tras el conflicto de Kosovo (iniciado por la OTAN con escaso apoyo jurídico) y que se ha

consolidado con las intervenciones militares en Afganistán, acusado de alentar el terrorismo internacional, y ahora contra Iraq. En ambos casos, al margen del derecho. Cuando menos, algunas partes del derecho internacional van a necesitar una profunda revisión.

2. En esta situación, el derecho internacional se seguirá respetando siempre que no contravenga los intereses de la potencia hegemónica, o bien habrá que reformular alguno de sus aspectos, como el *ius in bello*, viendo lo que ha ocurrido en ambos conflictos, o el *ius ad bellum*, ya que no son suficientes las dos causas que legitiman hoy el uso de la fuerza (la legítima defensa y la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en base al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas), de tal suerte que el traje se retoque para que el propietario se sienta cómodo dentro de él.

Consecuentemente, el unilateralismo imperante otorgará a otros actores menores, en tanto se alineen con él, ciertos beneficios. Este particular podrá verse por parte de los mandatarios de éstas, como un ejemplo de *realpolitik* (a fin de cuentas, la alianza sólo puede reportar beneficios frente a los pocos sacrificios impuestos de contrario).

Y, por último, las Naciones Unidas deben reconsiderar en profundidad su papel en la sociedad internacional, ya que no valdrá que nos diga su Secretario General (como lo dijo también su predecesor Pérez de Cuellar, con ocasión del primer conflicto del Golfo) que ésa no era la guerra de las Naciones Unidas. Cuando comenzó el conflicto, muchas voces dijeron que Naciones Unidas serían una ONG más en el entramado de relaciones internacionales. A la vista de los acontecimientos, creo que augurar este papel futuro de Naciones Unidas es muy optimista. Sí, naturalmente, algunas de sus numerosas agencias y organismos especializados seguirán siendo muy útiles siempre que dispongan de fondos suficientes para cumplir su misión. Pero en su conjunto y especialmente órganos como el Consejo de Seguridad, han perdido todo tipo de credibilidad.

3. Por otra parte, si bien es claro que, gobierne quien gobierne en Gran Bretaña, ningún partido británico pondrá en duda el estrecho vínculo geoestratégico con los Estados Unidos, extremo que se ha demostrado a lo largo de todo el siglo XX y lo que va del siguiente por la práctica de todos los conflictos internacionales en los que se han visto implicadas ambas potencias, ¿es comparable con el caso español? Evidentemente, no. No creo que cualquier otro jefe de gobierno español que no hubiera anunciado por activa y por pasiva que no volverá a presentarse a un nuevo mandato, se hubiera alineado con las tesis norteamericanas tan a ultranza como lo ha hecho Aznar, por muchos beneficios que esta posición nos reporte.

España es, desde nuestras derrotas en Cuba y Filipinas (por cierto, contra los Estados Unidos), claramente neutralista o, al menos, no beligerante en todos los conflictos habidos en el siglo XX y ahora tenuemente intervencionista, aunque se disfrace nuestra posición bajo el paraguas del humanitarismo.³

³ Sostengo esta afirmación en puntos como el siguiente. Cuando estalló el conflicto, el gobierno de España anunció el envío del buque "Galicia" (con fines exclusivamente humanitarios), escoltado por una fragata y un buque petrolero de apoyo. Se dijo que se trataba de un buque hospital que asistiría a los previsibles heridos, tanto civiles como militares. Se trata, se quiera o no, de un buque militar de transporte y no hospital, como se nos ha dicho. Como es sabido, los buques hospitales, de acuerdo con el Convenio II, arts. 43 y siguientes, deben cumplir numerosos requisitos, como ir pintados de blanco, llevar pintada la cruz roja en los costados, ir completamente desarmados, emitir una señal que identifique su posición, notificar a las potencias beligerantes el envío del buque y que éste figure en un registro habilitado al efecto en Ginebra. Con todas estas condiciones, actualmente sólo navegan dos buques de estas características y son de pabellón norteamericano. Pero el gobierno de España ha sostenido, por activa y por pasiva, que el buque "Galicia" se trataba de un buque hospital, cuando de verdad se trataba de un buque de guerra dedicado a labores humanitarias. Como este destalle, son muy numerosos los actos del gobierno español para disimular o camuflar nuestra presencia en el Golfo, aunque esté limitada a la zona del único puerto iraquí.