



El informe Baker-Hamilton

Descripción

Quizá uno de los rasgos más importantes de la política exterior de Estados Unidos es que conforma sus intereses nacionales en términos universales. Por esta razón, por ejemplo, después de dos guerras mundiales, dos presidentes americanos -Wilson y Roosevelt- trataron de reorganizar el orden mundial a través de instituciones globales: la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas.

Esta concepción universal -idealista, la denominan algunos, aunque va más allá-, alimentada aún más con el fulgurante desmoronamiento de su enemigo de la Guerra Fría, la antigua Unión Soviética, hizo creer a muchos desde 1990 que Estados Unidos era algo así como la Nueva Roma y que estábamos ante una especie de *Pax Americana*.

ANTECEDENTES

Durante los años noventa, los éxitos internacionales de la Administración Clinton, especialmente aquellos en los que se optó por una implicación militar a fondo -Kosovo- hicieron pensar que Estados Unidos era capaz, si se lo proponía, de conformar una realidad internacional más justa.

Fracasos como la intervención en Somalia en 1992 o el conflicto entre israelíes y palestinos fueron achacados a otras consideraciones. En el último, la ausencia de un acuerdo final en Oriente Medio, a pesar del compromiso político del presidente Clinton, fue achacada a la falta de voluntad de Arafat.

En el caso del conflicto en el Cuerno de África, el análisis que se hizo fue que había sido un error enredar al ejército de Estados Unidos en una operación de paz y reconstrucción. Con ese precedente, las escuelas militares americanas eliminaron todo aquello que tuviera que ver con operaciones de estabilización; el ejército de Estados Unidos estaba para golpear, no para realizar otras operaciones, encomiables y necesarias, pero que correspondía a los europeos o a organizaciones internacionales, como la ONU, llevarlas a cabo.

Por estas razones -que apunto de modo esquemático, puesto que el objeto del trabajo es otro- la respuesta de la Administración al atentado contra las Torres Gemelas el 11-S no fue caprichosa. Se habló de extender la democracia, de un Nuevo Gran Oriente Medio y, recuperando términos de la era Reagan, de enemigos situados en un «eje del mal» que iban desde Corea del Norte a Irán pasando por Siria e Irak. Entendieron que no bastaba simplemente con contener los nuevos desafíos sino que era necesario afrontarlos directamente.

La amenaza ya no era exclusivamente el terrorista saudí Osama Bin Laden, responsable directo de los ataques en Manhattan, también las dictaduras o los denominados «Estados gamberros» o Estados desestructurados en poder de minorías radicales suponían una amenaza directa para Estados Unidos.

El fulgurante éxito inicial que supuso la intervención en Afganistán hizo crecer aún más la creencia de una Pax Americana. Irak sería la siguiente etapa, el punto en el que se entrecruzaba el idealismo de la misión autoencomendada de extensión de la democracia y el realismo de un país con las segundas reservas de petróleo del planeta.

El apoyo a un aliado como Israel y las necesidades de petróleo de la economía americana ha hecho de Oriente Medio una región esencial para los intereses americanos. Durante gran parte de la Guerra Fría, la estabilidad estratégica de Estados Unidos descansaba en lo que se denominaba la doctrina de los «dos pilares»: Arabia Saudí y Persia. La revolución iraní de 1979 supuso la pérdida de uno de aquellos pilares, debilitando la posición americana y llevando incluso al presidente Carter a proferir amenazas a la Unión Soviética si trataba de aprovecharse de la situación.

La caída de la Unión Soviética y la agresión de Sadam a Kuwait supusieron la oportunidad de Estados Unidos para recuperar alguna de las posiciones perdidas durante la Guerra Fría. La intervención en Kuwait y el bloqueo internacional al régimen iraquí no sólo fue un éxito militar y diplomático sino que fue el inicio de un despliegue militar americano en el Golfo para controlar extensas zonas del mismo militarmente gracias a las conocidas como «zonas de exclusión aéreas».

Después de la derrota en la Guerra del Golfo, Sadam estaba enfrentado a la mayoría de los países de la región, tiranizaba aún más que antes a su población y, a pesar de la indudable debilidad en la que había quedado sumido tras el embargo internacional, seguía siendo un problema para Estados Unidos. Unos Estados Unidos a quien el apoyo a Israel le iba suponiendo una debilidad más en el mundo árabe y cuya presencia en Arabia Saudí desde 1991 había sido la causa del nacimiento en 1996 de un grupo terrorista -Al Qaeda- entre cuyos objetivos estaba también acabar con la monarquía saudí, el último gran productor de petróleo de la región aliado de Estados Unidos.

Los ataques del 11-S fueron considerados como una oportunidad para apuntalar de modo decisivo el control de la región. Afganistán supuso un primer paso pero era claramente insuficiente para cambiar el curso de los acontecimientos en la zona. La mezcla de intereses geoestratégicos y de voluntarismo idealista llevó en marzo de 2003 al presidente Bush a dar la orden de invadir Irak, con el apoyo abrumador de las dos Cámaras, después de una agria controversia internacional sobradamente conocida. La intervención militar, diseñada y planificada por Donald Rumsfeld, el secretario de Defensa, fue muy cuestionada desde el comienzo, especialmente por el escaso número de tropas -no más de 140.000- que destinó a la misma.

De todas formas, el éxito fue fulgurante y, en pocas semanas, el mundo contempló cómo la estatua de Sadam del centro de Bagdad era derribada y, además, de un modo relativamente incruento -se calcula que murieron como causa de la invasión unos 6.500 civiles (en Vietnam murieron 520.000).

A pesar de ello, los problemas surgieron enseguida. El escaso número de tropas hizo que la ocupación real del terreno fuese débil y que numerosos depósitos de armas del ejército iraquí cayesen de inmediato en manos de la naciente insurgencia.

También se produjeron innumerables errores de carácter político por parte de las autoridades americanas, como fueron la disolución del ejército y la descomposición de la Administración baathista que llevaron a la desaparición del Estado iraquí y despertaron la confianza de los disidentes iraquíes en el exilio que carecían de peso en el interior del país. A estos errores, ya de por sí importantes, se les unió el hecho de que el presidente Bush hubiese pronunciado, con carácter anterior a la invasión, el conocido discurso sobre el «eje del mal», en el que junto a Irak situaba a dos países de la región: Siria e Irán. Además, la Estrategia de Seguridad Nacional formulada en 2002 hacía de la democratización uno de los ejes de la misma.

Al calor de lo que se pensaba que era una fácil victoria, algunos miembros de la Administración declararon públicamente la necesidad de continuar la senda e intervenir a continuación en Siria. Por tanto, era evidente que la intervención en Irak suponía una grave amenaza para Siria e Irán, por lo que de modo inmediato maniobraron para forzar el fracaso de la misma.

Precisamente por eso, lo que torció de modo definitivo la intervención de Estados Unidos fue el ataque contra la sede de Naciones Unidas en Irak y el asesinato entre otros del representante del secretario general, Sergio Vieira de Mello, en agosto de 2003. Este hecho, junto a los ataques contra cooperantes extranjeros, llevó a eliminar la presencia de instituciones internacionales y ONG que sostuviesen el esfuerzo de la reconstrucción y vertebración del país, como era el deseo de Estados Unidos.

Poco a poco la operación en Irak se fue transformando en algo en lo que ni se pensó, ni se diseñó, ni estaba preparado el ejército de Estados Unidos para llevar a cabo. Por esta razón, el ejército americano se ha tenido que ver crecientemente forzado a realizar labores de estabilización y reconstrucción, excluidas expresamente en un principio. Tal es así, que en noviembre de 2005, una directiva del Departamento de Defensa señalaba que «éstas tienen una prioridad comparable a las operaciones de combate y deben ser integradas en todas las actividades del Departamento de Defensa incluyendo doctrina, organización, entrenamiento, educación, ejercicios, material, liderazgo, personal, instalaciones y planificación».

Lo que se planteó como una operación «quirúrgica» de eliminar a un enemigo en Oriente Medio y transformar el área alterando el reparto de fuerzas que evitase una deriva desfavorable para Estados Unidos, se ha ido convirtiendo en una ocupación sin posibilidad alguna de victoria con el único objeto de construir un Estado viable. Al mismo tiempo, Irak se ha convertido y está siendo utilizado como escenario de conflictos latentes en la región como son la pugna por la primacía entre Arabia Saudí, Egipto e Irán (sunnitaschiitas), el papel de Siria en Líbano, la amenaza terrorista de Al Qaeda, etc.

Junto a los conflictos regionales que se disputan en territorio iraquí, una guerra civil larvada entre grupos sunníes que se han visto desplazados del poder y la mayoría chií del país ha venido a hacer, si cabe, más complicada la situación. Por esta razón, los diferentes grupos religiosos del país han ido configurando ejércitos privados en torno a distintos liderazgos políticos.

La elaboración de la Constitución y las elecciones celebradas en Irak en 2005 no sirvieron para cambiar el curso de los acontecimientos, es más, da la sensación de que han exacerbado más el ambiente por el desplazamiento de los sunnitas del poder y los conflictos entre los distintos líderes chiitas. Esto ha hecho que la situación en diciembre de 2006 se reconozca como grave y en deterioro. En octubre de 2006 murieron 102 soldados americanos, los ataques se cuentan por decenas. Junto a

ello una media de 3.000 civiles mueren cada mes en una imparable escalada. Hasta la fecha Estados Unidos se ha gastado más de cuatrocientos mil millones de dólares y cada mes la factura aumenta en ocho mil millones más.

GRUPO DE ESTUDIOSOS SOBRE IRAK

Ante ese estado de cosas algunos miembros de la Cámara de Representantes tomaron la iniciativa de crear un Grupo de Estudio sobre Irak, de carácter bipartidista y coordinado por el Think Tank United States Institute of Peace, junto a otros centros de estudio y que estaría dirigido por el ex secretario de Estado James Baker III y el antiguo congresista demócrata Lee H. Hamilton.

El Informe BakerHamilton hecho público a mediados de diciembre de 2006 asume que no existen fórmulas mágicas para resolver la crisis. Describe con sumo realismo la situación de violencia que se vive en Irak y entiende que es imperativo el éxito en el país y que sería fatal una derrota, no sólo para el prestigio de Estados Unidos, sino también para sus intereses.

Con realismo llegan a abordar, incluso, las consecuencias que tendría un definitivo fracaso de Estados Unidos y consideran que sería un desastre para la credibilidad del país y supondría el reconocimiento de una pérdida de influencia en una situación internacional sumamente delicada con amenazas para la paz evidentes como son los programas nucleares de Corea del Norte e Irán, que requieren de un liderazgo fuerte para afrontarlas.

Junto a ello, entienden que si la inestabilidad de Irak se extiende a otros países de la región se pondría en peligro el suministro de crudo e incrementaría la influencia de Irán. Descartan una salida del país ya que si la situación de Afganistán previa a 2001 se reprodujese en Irak sería letal tanto para la región como para los intereses, no sólo de Estados Unidos, sino de los países occidentales, ya que se demostraría su incapacidad para confrontar a los grupos terroristas.

Al contrario de otros informes similares, como el Informe de la Comisión del 11-S, no se abordan las causas del objeto de estudio, sino que se centran exclusivamente en la situación presente y cómo tratar de cambiar el curso de los acontecimientos.

Los autores hacen una fuerte crítica a cómo ha estado dirigiendo la posguerra la administración Bush. De entre las 79 recomendaciones que formulan, quizás la más revolucionaria de cara a la política exterior americana ha sido la de mantener un diálogo directo con Siria e Irán sobre Irak, al margen del contencioso nuclear con Irán y el de Líbano con Siria. No sólo un diálogo directo, sino que éste se lleve a cabo sin ningún tipo de condiciones previas.

Este hecho vuelve a poner de manifiesto las profundas diferencias que existen entre los propios republicanos a la hora de afrontar la política internacional. No hay que olvidar que desde 2001 las diferencias entre «realistas» vinculados a la Administración de George H. Bush y los «neocons» o «idealistas» vinculados a la presente Administración no han dejado de crecer. Ya antes de la intervención en Irak, el que fuera consejero nacional de Seguridad de Bush padre, con el que además escribió el balance de la política exterior de su presidencia, Brent Scowcroft, declaró públicamente que la invasión supondría un error estratégico.

La aproximación que hace a la crisis de Irak el Informe BakerHamilton es «realista» e implica definitivamente renunciar a la idea de «eje del mal» y buscar a partir de ahora, de un modo

pragmático, la participación de todos los actores de la región en la solución de la crisis iraquí, ya que todos, incluidos Siria e Irán, tienen intereses que se pueden ver afectados en caso de una desestabilización más radical de Irak.

Para ello, junto con contactos diplomáticos directos, aconsejan enviar señales claras sobre las intenciones últimas de Estados Unidos en Irak, por lo que, sin rechazar la idea de enviar de modo temporal más tropas para resolver los problemas de falta de seguridad, sí mostrar la disposición de retirar las tropas de combate y anunciar un calendario de salida completa de las tropas.

Este sería el cambio fundamental que aporta el informe y que supondría la revisión completa no sólo de la política exterior de la actual Administración, sino también de la precedente, ya que tampoco Clinton abordó de modo directo y abierto una negociación con Irán.

Otro elemento novedoso que aporta, y que hasta ahora había sido rechazado por la actual Administración, ha sido el de buscar a la par y con idéntica intensidad la solución del resto de contenciosos de la región.

Esto supone, entre otras cuestiones, vincular el conflicto iraquí y el de Israel-Palestina. En vez de encapsular cada problema, el Grupo de Estudios aboga por abordar una solución global, de ahí la necesidad de involucrar a todos los agentes de la región ya que entiende que la solución militar es imposible. No olvidemos que el informe está hecho al calor del conflicto en Líbano del pasado verano, en el que de modo evidente el ejército israelí se vio impotente para obtener una victoria decisiva.

La idea que defienden, en definitiva, es incentivar el interés de todos los actores en solucionar la crisis de Irak, por lo que también hay recomendaciones sobre el conflicto entre Siria e Israel, Líbano o el programa nuclear iraní.

Al mismo tiempo, el informe presenta contradicciones evidentes como el hecho de seguir manteniendo la importancia del éxito final de Estados Unidos y, al mismo tiempo, aconsejar enviar señales claras a la autoridades iraquíes de la disposición a abandonar el país si no hay un mayor esfuerzo por parte de las mismas en lograr un mayor compromiso y avances claros.

Es dantesca la situación en la que se encuentra la policía iraquí, incapaz de garantizar la seguridad y que es simplemente una prolongación de los distintos grupos sectarios. Los autores del Informe sitúan todas sus esperanzas en la reconstrucción del nuevo ejército iraquí, aunque los progresos son lentos y existen numerosos casos de indisciplina o escasa voluntad de confrontar la insurgencia. La existencia de milicias al servicio de líderes políticos hace todavía más complicado el escenario y exacerba el clima de violencia e inseguridad.

Otro asunto esencial es el reparto del petróleo en Irak. Como se sabe, los principales pozos se encuentran en las regiones kurdas y chiitas. Alcanzar una solución satisfactoria para todas las comunidades será lo que permita articular y vertebrar un Estado iraquí y una convivencia entre las comunidades. La Ley del Petróleo que está en preparación va a resultar fundamental en este sentido.

Al fin y al cabo que Irak no termine por dividirse es algo que está en el aire. A pesar de que esa alternativa es real y defendida por algunos, las implicaciones que tendría para toda la región, especialmente lo que podría favorecer a Irán, y la oposición a la división por parte de dos aliados

americanos como son Turquía y Arabia Saudí, lleva a que a día de hoy sea una opción desaconsejable.

Igual de preocupante es la descripción sobre los medios de que dispone la Administración Bush para afrontar el envite. Aunque la Embajada en Irak es una de las mayores de Estados Unidos, con más de mil funcionarios, sólo treinta y tres hablan árabe y de ellos sólo seis de un modo fluido. Otra de las carencias que advierten se refiere al número de analistas especializados en insurgencia, sólo hay diez analistas en la Agencia de Inteligencia de Defensa que lleven más de dos años trabajando este tema. A esta falta de medios humanos se suma que los informes que se hacen sobre el terreno no recogen todos los ataques, ya que para evitar filtraciones a la prensa sobre el número total de los mismos sólo se evalúan en las bases de datos aquellos incidentes en los que un americano es muerto o herido, con lo que el análisis sobre la actividad de la insurgencia es todavía más complicado.

TRAS LA ELECCIONES LEGISLATIVAS

La toma del control por parte de los demócratas después de las elecciones de noviembre de 2006 de las dos Cámaras ha obligado a reaccionar a la Administración Bush. De modo inmediato fue cesado el responsable de la política respecto a Irak, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, siendo sustituido por un hombre cercano a Bush padre y miembro del Grupo de Estudios sobre Irak, Robert Gates.

A continuación se han efectuado relevos, tanto en el equipo diplomático en Irak y del Departamento de Estado como en la cúpula militar, siempre en una dirección «realista». También ha buscado aliados en el Senado para su estrategia, como el senador demócrata Joe Lieberman. Por último, Bush anunció su disposición a enviar 20.000 nuevos soldados a Irak, al mismo tiempo que el secretario de Defensa anunciaba su disposición a incrementar el número de miembros del ejército.

Aunque en el cambio de estrategia sobre Irak la Administración Bush ha recogido sugerencias menores formuladas por el Grupo de Estudios, hasta la fecha ha rechazado la de involucrar a Irán y Siria. Es más, con Irán se ha incrementado la confrontación en Irak deteniéndose a diferentes agentes iraníes tanto en el sur como en el norte. No parece, por tanto, que se esté buscando una solución global. Es más, da la sensación de que el conflicto entre Israel y Hezbollah se ha entendido como el primer episodio de un conflicto inevitable y de gran intensidad con Irán, que ha tenido en diciembre en Naciones Unidas un nuevo capítulo con la Resolución (1.737) que sancionaba el programa nuclear.

Hasta tal punto se ve con carácter cercano el conflicto que el nuevo presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el demócrata Joe Biden, ha recordado a la Administración que carece de autorización para operaciones encubiertas en Irán.

Al mismo tiempo que la escalada aumenta, Estados Unidos trata de mitigar la dependencia estratégica que tiene en la región y busca nuevos pozos petrolíferos en África pero también en Alaska, con las implicaciones para el medio ambiente que esto conlleva.

Un exceso de confianza en el poder militar por parte de Estados Unidos, una mala planificación militar y evidentes errores políticos han hecho que se encuentre en Irak en un conflicto en el que ninguno de los actores implicados tiene interés en resolver, ya que el hecho de que de la crisis se mantenga supone debilitar a Estados Unidos y la posibilidad de sacar un mayor rédito futuro. Más que Vietnam, la situación se parece a la que afrontó la Administración Clinton en Somalia en 1992, y no olvidemos que este mismo mes de diciembre, a través de la intervención de Etiopía, el escenario ha cambiado.

Como si se tratase de una partida de póquer o se tiran las cartas o se sube la apuesta. Este mes de enero la Administración Bush ha decidido subir la apuesta, no sólo por el incremento de tropas, sino que ha declarado sobre un ataque directo a Irán «todo está sobre la mesa», aunque en este contencioso la vía diplomática es la que está primando.

Es constante el paralelismo con Vietnam. Hasta la fecha van 3.000 americanos muertos en Irak mientras que en el país asiático fueron más de 60.000, aunque también es cierto que la opinión pública es diferente. La Administración Nixon-Kissinger, que tuvo que recoger la patata caliente heredada de anteriores administraciones demócratas, no dudó en extender el conflicto a Laos y Camboya con escasos resultados. Estados Unidos terminó abandonando el sudeste asiático pero la predicción del «efecto dominó» no se cumplió.

Oriente Medio en 2007 no es lo mismo que el sudeste asiático de los años sesenta. No existe una potencia regional que pueda hacer de «policía», ya que el Egipto de Mubarak tiene que afrontar grandes problemas internos. La enorme debilidad estratégica en la que quedarían aliados de Estados Unidos como Arabia Saudí, Jordania e Israel, contenciosos como la proliferación nuclear iraní, la amenaza que supondría un «Estado gamberro» en el corazón de Oriente Medio y la dependencia de crudo hacen que imágenes como las del abandono de la Embajada en Saigón en 1975 sean impensables. Ahora bien, China se perdió y a pesar de ello Estados Unidos ganó la Guerra Fría.

Obcecarse y obsesionarse es algo propio de ludópatas no de dirigentes políticos. Pocos son los que en la región tienen interés en que Estados Unidos tenga éxito, pero indudablemente, al menos a corto plazo, el mundo sería mucho peor si fracasaran. De todos modos, en la historia pocas son las cosas irremediables y, como ha sucedido en Somalia, un cambio de estrategia puede hacer de una derrota una victoria. Es indudable que es necesario para Irak. ¿Será suficiente el que ha anunciado el presidente Bush?

Fecha de creación

27/02/2007

Autor

Pablo Hispán