



Contre-jour

L'Espagne et la guerre en Irak

par Isaías Barreñada, Iván Martín,
José Antonio Sanahuja

beaucoup d'Espagnols ont été stupéfaits d'apprendre ce qui s'était passé le 16 mars 2003 sur la base militaire de Lajes, dans

l'archipel des Açores. Au cours d'un « sommet » improvisé, George W. Bush, Tony Blair et José Maria Aznar venaient de former une « coalition des volontaires » (*coalition of the willing*) et le double ultimatum qu'ils avaient lancé à Saddam Hussein et au Conseil de sécurité des Nations unies ne pouvait que conduire au déclenchement d'une guerre décidée d'avance et contraire au droit international. Pour certains, ce sommet a probablement été la preuve que « l'Espagne était sortie du coin de l'histoire »¹ où l'avait tenue isolée sa non-participation aux grandes guerres du passé. Mais, pour la plupart des Espagnols, la présence d'Aznar dans le « trio des Açores » n'a fait que confirmer le revirement qu'il imposait depuis presque trois ans à la politique extérieure espagnole, et ce contre l'opinion publique² et l'ensemble des formations politiques du pays à l'exception de son propre parti, le Partido Popular (PP).

Pour mesurer toute la portée de ce changement de cap au profit d'un « néo-nationalisme vis-à-vis de l'Europe et d'une politique de suiveur vis-à-vis des États-Unis »³, il faut rappeler que la politique extérieure qu'Aznar a blackboulée avait fait partie intégrante pendant vingt-cinq ans des consensus politiques et sociaux de la Transition espagnole (1975-1996) et de la période de consolidation démocratique qui a suivi. Après le régime franquiste, il était en effet nécessaire de normaliser les relations extérieures, d'obtenir un soutien international pour la mise en œuvre du processus démocratique et d'assurer l'insertion de l'Espagne dans les institutions européennes et occidentales. Cela a conduit à l'élaboration et à la mise en pratique, en tant que politique d'État, d'un projet de politique extérieure dont les grandes lignes ont été maintenues jusqu'à la fin des années 1990.

À cet égard, on peut considérer les années 1976-1988 comme une « période de formation ». Du point de vue des options stratégiques, l'Espagne s'est clairement

1. Selon les propos d'Aznar lors du comité de direction du Partido Popular du 3 mars 2003, *El País*, 4 mars 2003, p. 15.

2. Salustiano del Campo, Juan Manuel Camacho, *La opinión pública española y la política exterior*, Rapport INCIPE 2003, Madrid, INCIPE et Real Instituto Elcano, 2003, p. 108.

3. Arenal Celestino, « Estados Unidos y la política latinoamericana de España », *Política Exterior*, XVII (93), mai-juin 2003, p. 186.

définie comme un pays occidental et européen, tout en maintenant une certaine marge d'autonomie pour éviter les alignements automatiques. Le caractère démocratique de sa politique étrangère se manifestait par le respect du droit international des droits de l'homme, le soutien aux Nations unies et au multilatéralisme, la solidarité avec les pays moins développés – par le biais d'une nouvelle politique d'aide au développement – et par un engagement actif en faveur de la sécurité internationale à travers sa participation aux missions de paix des Nations unies depuis la fin des années 1980, en Amérique centrale et en Bosnie. Ces missions ont par ailleurs contribué à la professionnalisation et à la modernisation des forces armées espagnoles et à l'évolution des doctrines de défense nationale.

Cela étant, la définition occidentale des alignements défensifs a suscité de nombreux débats dans le pays et il a parfois fallu recourir à des moyens inhabituels pour la légitimer, comme l'a montré le référendum de mars 1986 sur l'appartenance de l'Espagne à l'OTAN, remporté de justesse par les partisans de l'Alliance avec 52,5 % des suffrages exprimés. Il a également fallu attendre la révision des accords de défense avec les États-Unis, en 1988, pour pouvoir établir une relation plus équilibrée avec ce pays – en obtenant notamment la réduction de sa présence militaire sur le territoire espagnol – et définir les termes d'une nouvelle politique de sécurité et de défense nationale.

L'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne le 1^{er} janvier 1986 a ouvert l'un des chapitres les plus importants de la construction de son identité européenne. Contrairement à d'autres membres plus réticents comme le Royaume-Uni, l'Espagne s'est alors définie comme un pays pro-européen, au point d'adopter, en diverses occasions, les positions les plus avancées de la construction européenne et de se situer tout près du « moteur » franco-allemand. Il faut souligner que l'intégration de l'Espagne avait été perçue, à juste titre, comme la solution aux problèmes historiques nationaux et comme une condition essentielle de la démocratisation et de la modernisation du pays, de son bien-être économique et social et de son essor international.

Du fait de son entrée dans l'Union, l'Espagne est passée d'une politique « vers » l'Europe à une politique « dans » et « depuis » l'Europe, ce qui n'a pas été sans conséquence sur ses relations bilatérales avec des États membres comme la France ou le Royaume-Uni. Durant les années 1980, cette politique a privilégié la consolidation de la démocratie, en partie pour mieux faire accepter le coût élevé de l'ajustement structurel imposé par le marché communautaire. Mais, dans les années 1990, l'accent a davantage été mis sur la modernisation économique à travers la politique de cohésion et, dans le contexte de l'après-guerre froide, sur la promotion d'une Union européenne plus performante dans les domaines de l'économie, de la sécurité, de la défense et de la politique extérieure. L'Espagne a également cherché à équilibrer le déplacement vers l'Est du centre de gravité de

l'Union provoqué par la chute du mur de Berlin, les conflits dans les Balkans et l'élargissement. Elle a alors encouragé les relations avec l'Amérique latine et les pays méditerranéens par la promotion de l'Association euroméditerranéenne, créée en 1995, la mise en œuvre en 1999 du projet de l'Association stratégique entre l'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes et par divers accords d'association liant la Communauté à des pays ou des régions de ces deux zones géographiques. À travers ces projets, qui correspondaient à ses priorités en matière de politique étrangère, l'Espagne voulait renforcer son influence tant en Amérique latine et dans les pays méditerranéens que dans l'Union européenne elle-même. Cette double dimension ibéro-américaine et méditerranéenne tient à des liens historiques et culturels évidents, mais aussi à un calcul d'intérêts. L'Espagne, en tant que « puissance moyenne », pourrait bénéficier d'une réelle marge de manœuvre, indépendamment des blocs et des alignements stratégiques, dans des aires géographiques où son influence était plus importante.

Revirement dans la politique extérieure

Malgré le changement de gouvernement en 1996, aucun élément ne permettait d'imaginer, avant les attentats du 11 septembre, que la politique extérieure de l'Espagne amorcerait un tournant aussi radical. Durant le premier gouvernement d'Aznar (1996-2000), celle-ci s'était caractérisée par sa continuité, malgré quelques changements d'orientation non négligeables. Face à la stagnation de la construction européenne, la politique espagnole vis-à-vis de l'Union s'était en effet centrée sur la défense d'intérêts nationaux concrets, tels que la répartition des fonds de cohésion ou le poids de l'Espagne dans les instances décisionnelles de l'Union, au risque de provoquer parfois des conflits d'intérêts avec certains grands pays comme l'Allemagne ou la France. En revanche, les relations avec les États-Unis étaient devenues plus harmonieuses. En 1998, le gouvernement Aznar, en marge de la position majoritaire au sein de l'Union, avait soutenu les bombardements anglo-américains sur l'Irak.

Si le maintien des grandes lignes de la politique extérieure peut s'expliquer par le fait que, durant cette période, le Partido Popular n'avait au Parlement qu'une majorité relative, il n'en est pas moins vrai que la majorité absolue obtenue lors des élections de 2000 n'a pas modifié – du moins dans l'immédiat – la politique du gouvernement. Le rapprochement avec Washington s'est poursuivi, mais sans que cela implique un éloignement vis-à-vis de l'Union européenne. Le président Bush a inauguré son premier voyage en Europe, en juin 2001, par une visite en Espagne et Aznar a répondu à cette attention en manifestant expressément son soutien à la décision américaine de se doter d'un bouclier antimissile et de se retirer du traité ABM. Ce soutien a n'a pas manqué de provoquer un certain malaise dans les autres capitales européennes.

Ce sont les attentats du 11 septembre qui ont marqué le point de rupture dans la politique extérieure d'Aznar. Ce revirement relève d'une décision personnelle du président et d'un petit groupe de collaborateurs, décision prise sans avoir au préalable consulté l'opposition ni son propre parti. La mise en œuvre d'une politique extérieure fortement marquée par la personne du président peut s'expliquer par le mode de direction qu'il a imposé au sein du PP après les élections législatives de 2000. La victoire du Partido Popular, considérée par Aznar comme une réussite personnelle, lui a permis de former un gouvernement de technocrates, qui laissait peu de place aux courants et aux « familles » internes du parti. Ce leadership personnel, renforcé par le profil bas d'Ana Palacio, ministre des Affaires étrangères depuis juillet 2002, a été décisif pour garantir l'absence de toute dissidence interne face à la très forte opposition de l'opinion publique à la guerre en Irak.

La politique extérieure d'Aznar répond davantage à des raisons idéologiques qu'à un calcul rationnel des intérêts nationaux⁴. Le président du gouvernement a lui-même précisé que ses choix étaient « une question de convictions »⁵. Même s'il est difficile de repérer les sources idéologiques des convictions en question, puisqu'il ne les a jamais exposées que schématiquement et en de très rares occasions, on peut cependant avancer que la pensée politique d'Aznar est très proche de celle de certains penseurs américains néoconservateurs, tel Robert Kagan⁶, et qu'elle s'inspire des séminaires de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) qui fait partie de l'entourage d'Aznar depuis qu'il a été président de la Communauté autonome de Castilla-León.

À l'instar des néoconservateurs américains, Aznar considère que le 11 septembre a changé la donne internationale, en permettant aux États-Unis de se libérer des contraintes qui les empêchaient de jouer leur rôle d'*hegemon* après la décomposition de l'Union soviétique. Dans son esprit, ce scénario représentait pour l'Espagne une « chance à saisir » qui lui permettrait enfin de jouer un rôle décisif dans l'avènement d'un nouvel ordre mondial en prenant en marche (*bandwagoning*) le train conduit par celui qui se présentait comme un vainqueur infaillible⁷. Cette position a été explicitée lors du discours qu'il a prononcé à la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)⁸ le 20 octobre 2003 : « Le gouvernement est convaincu que nous sommes dans une de ces phases où un changement substantiel se produit dans le monde (...) Pour la première fois depuis bien des années – et certains disent depuis des décennies –, l'Espagne ne s'est pas laissée prendre de court par les événements ».

Aznar, ses collaborateurs et les groupes de réflexion (*think tanks*) qui lui sont proches – en particulier le Real Instituto Elcano – ont invoqué tous les arguments possibles pour justifier la guerre en Irak auprès de l'opinion publique, depuis la présence d'armes de destruction massive et les liens entre l'Irak et Al-Quaeda jusqu'à l'intervention humanitaire, en passant par le rapport entre la lutte contre le terrorisme national de l'ETA et la « guerre contre le terrorisme mondial ». Le fait

qu'Aznar ait lui-même échappé à un attentat de l'ETA en 1995 explique qu'il ait été l'un des rares dirigeants occidentaux à assumer de façon explicite la « doctrine Bush » en matière de sécurité. Comme il l'a déclaré lors de ce même discours prononcé à l'ESFAS il fallait à l'Espagne un « changement de mentalité » pour adopter une nouvelle doctrine de sécurité. Le terrorisme mondial représentait une menace d'un type nouveau et, pour le combattre efficacement, il faudrait mettre en œuvre des « actions par anticipation », qui devraient néanmoins répondre à trois exigences : « des objectifs justes, la proportionnalité dans les moyens et le respect de ceux qui ne combattent pas ».

Mais l'argument antiterroriste – même s'il a été le plus souvent invoqué – ne résume pas à lui seul la vision du système international selon Aznar. En diverses occasions, le président espagnol a aussi déclaré que les guerres en Afghanistan et en Irak allaient déboucher sur un nouvel ordre mondial fondé sur un nouveau cycle d'hégémonie américaine, puisque sans elle, on ne saurait concevoir un système international stable et sûr⁹. Selon lui, l'Union européenne ne pouvait ni ne devait jouer ce rôle et l'on ne pouvait se fier, pour la sécurité internationale, à des institutions comme les Nations unies. Pour cette raison, le lien transatlantique était « essentiel » : « En tant qu'Européen, je ne veux pas d'autre alternative que la relation atlantique. Vouloir une Europe forte (...) ce n'est pas créer un contre-pouvoir aux États-Unis. C'est travailler pour une Europe atlantique »¹⁰.

À cette défense obsessionnelle du lien atlantique s'ajoutent une méfiance non dissimulée à l'égard de l'« axe » franco-allemand comme vecteur de la construction

4. À cet égard, les intérêts économiques des multinationales espagnoles ne semblent pas avoir joué un rôle très important. En effet, la plus grande compagnie pétrolière espagnole, Repsol-YPF, a participé au Programme Pétrole contre Nourriture des Nations unies depuis son démarrage en 1996 et il y avait même des rumeurs sur la négociation d'un grand contrat de fourniture de pétrole avec le régime de Saddam Hussein qui aurait pris effet au moment où les sanctions contre l'Irak auraient été levées. Après l'occupation, tant Repsol que CEPSA, l'autre grande compagnie pétrolière espagnole, n'ont obtenu qu'une participation symbolique aux exportations de pétrole irakien. Quant aux autres secteurs, le seul contrat obtenu par une entreprise espagnole a été donné par les autorités de la coalition à Soluziona, une filiale de la compagnie d'électricité Union Fenosa, qui a reconstruit en coopération avec une entreprise américaine – CH2MHill – une centrale hydroélectrique pour 12,7 millions de dollars. Sinon, le groupement de fournisseurs espagnols mis en place par le ministère de la Défense pour participer à la licitation de l'équipement de l'armée irakienne a été très déçu de voir un contrat de plus de 300 millions de dollars être adjugé en faveur du groupe américain Nour Group, malgré les attentes exprimées par les autorités espagnoles elles-mêmes. Les aspirations de l'Espagne à être admise comme membre du G7 avaient déjà été refusées à l'époque par les États-Unis et étaient peu réalisables.

5. Soledad Gallego-Díaz, « Historia de un Presidente satisfecho », *El País*, 26 janvier 2004, p. 16.

6. Fondateur, avec William Kristol, de l'organisation Project for a New American Century (<http://www.newamericancentury.org/>).

7. Erika Ruiz, « Lion's Tail our Mouse's Head ? Aznar's Atlantist Bet », dans *Special Issue : Spain in Europe*, Barcelone, Observatory of European Foreign Policy, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2004. (http://selene.uab.es/_cs_iuee/english/obs/working_ocasionals_ang_archivos/Spain_in_Europe/EE022004.pdf)

8. École supérieure de l'armée espagnole.

9. Voir Andrés Ortega, « La coherencia del giro de Aznar », *El País Domingo*, 15 février 2004, p. 11.

10. Propos d'Aznar devant le Congrès des États-Unis le 4 février 2004.

européenne et une franche antipathie vis-à-vis de la France, qui vont bien au-delà des mauvaises relations personnelles d'Aznar avec Jacques Chirac et Gerhard Schröder. Sa position s'explique aussi par les nouvelles conditions créées par l'élargissement de l'Europe. Les analyses de la FAES et d'autres groupes proches du Partido Popular expriment une vision intergouvernementaliste de l'Europe – opposée à une « Europe fédérale » –, et s'inspirant clairement, du point de vue économique, des conceptions néolibérales de type thatchérien.

Il faut ajouter à cela que la baisse prévisible des sommes versées au titre des fonds structurels après 2007 devrait rendre moins importante la relation avec l'Allemagne (qui fournit actuellement 30 % du budget communautaire). En outre, l'élargissement devrait affaiblir l'axe franco-allemand dans le processus décisionnel européen. Ce changement de conjoncture économique et politique pourrait dès lors offrir de plus grandes possibilités d'action à d'autres coalitions plus proches d'une vision atlantiste de la construction européenne, comme celle formée par l'Espagne, le Royaume-Uni, la Pologne et les autres pays d'Europe centrale. D'après le calcul stratégique du gouvernement Aznar, l'existence d'une « nouvelle Europe », pour reprendre les termes du secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld, dans laquelle l'Espagne interviendrait davantage, ne serait pas un fait conjoncturel lié à la guerre en Irak mais un trait permanent de la nouvelle Union européenne après l'élargissement de mai 2004.

Aznar a exprimé ouvertement son rejet de la France dans un entretien au *Washington Post* dans lequel il affirmait : « La prise de décision en Espagne en matière de politique extérieure a été subordonnée à la France depuis 1800. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui et j'en suis très heureux »¹¹. Ce rejet, dans lequel on peut déceler la trace de vieux préjugés de la droite espagnole, est d'autant plus frappant que la France est le principal allié de l'Espagne dans l'entreprise d'éradication du terrorisme de l'ETA, premier objectif de la politique d'Aznar. Le moins que l'on puisse dire c'est que le refus d'être subordonné à un « directoire » paraît incongru si la seule possibilité offerte est une autre relation de subordination à un pays non communautaire, les États-Unis, relation dans laquelle les enjeux nationaux de l'Espagne sont beaucoup moins importants.

Dans cette configuration particulière des goûts et des phobies d'Aznar en matière de politique extérieure, la crise de l'îlot du Persil a été révélatrice¹². Lorsque les gendarmes marocains ont occupé l'île, la présidence danoise de l'Union européenne a très clairement pris position en faveur de l'Espagne. Mais la France a ensuite bloqué les initiatives prises dans le cadre de la PESC (Politique extérieure et de Sécurité commune), craignant peut-être qu'elles ne portent préjudice à ses intérêts au Maroc. Finalement, après avoir opté pour une réponse militaire à la crise, le gouvernement espagnol a obtenu la médiation du secrétaire d'État américain, Colin Powell, pour garantir le retour de l'île au *statu quo ante*, évitant ainsi une

présence militaire permanente et écartant toute nouvelle occupation marocaine. Cet épisode a confirmé, semble-t-il, l'importance de l'alliance avec Washington et la défiance du gouvernement espagnol vis-à-vis de la France, considérée alors comme responsable de la détérioration de ses relations avec le Maroc et de sa position vis-à-vis de la PESC.

Le gouvernement espagnol et la guerre en Irak

Dès lors, comment les faits qui ont conduit à l'implication directe de l'Espagne dans la guerre en Irak se sont-ils enchaînés ? Pendant la guerre en Afghanistan, le gouvernement espagnol avait autorisé, à partir d'octobre 2001, l'utilisation de son espace aérien, y compris pour les bombardiers B-52, et l'on a eu la confirmation du rôle important que les bases situées sur le territoire espagnol avaient joué dans les opérations de ravitaillement en vol. Concernant ces bases, l'Espagne et les États-Unis avaient signé, le 10 avril 2002, le protocole actualisant les accords de défense de 1988. L'opposition a considéré ce protocole comme « déséquilibré » par rapport aux accords précédents et préjudiciable à la souveraineté nationale puisqu'il permettait aux forces américaines d'opérer plus facilement et prolongeait l'utilisation des bases de Rota et Morón au-delà de 2010.

Il semblerait qu'Aznar ait été mis au courant de la décision américaine d'attaquer l'Irak lors de la rencontre bilatérale de Camp David le 4 mai 2002. Fait inhabituel pour un président espagnol, il s'est entretenu pendant quatre heures avec George W. Bush et a participé à une réunion avec Condoleezza Rice, Dick Cheney et Colin Powell. Le 10 septembre 2002, après une conversation téléphonique avec le président américain qui avait annoncé trois jours auparavant qu'il attaquerait seul l'Irak si le Conseil de sécurité ne lui donnait pas le feu vert, Aznar a annoncé à son tour que l'Espagne soutiendrait les États-Unis « avec ou sans l'ONU ». Ces déclarations ont quelque peu dérouter certains membres du gouvernement. En effet, le 13 août, la ministre des Affaires étrangères, Ana Palacio avait fait savoir à Colin Powell que « l'Espagne ne comprendrait pas une attaque immédiate en Irak ». Trois jours avant la déclaration d'Aznar, elle défendait encore la voie diplomatique.

Cet alignement sur la politique extérieure américaine, au détriment de l'Union européenne, a été ensuite confirmé par « la lettre des huit », publiée le 30 janvier 2003 sous le titre : « L'Europe et les États-Unis doivent rester unis ». Cette lettre, conçue par Aznar à l'instigation du *Wall Street Journal*, a été signée par Tony Blair,

11. *The Washington Post*, 14 janvier 2004.

12. 11-17 juillet 2002. Voir Ana Isabel Planet, Miguel Hernando de Larramendi, « Maroc-Espagne : la crise de l'ilot du Persil », dans Rémy Leveau (dir.), *Afrique du Nord, Moyen-Orient : espaces et conflits*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 133-140.

Silvio Berlusconi, Jose-Manuel Duro Barroso (Portugal), Anders Fogh Rasmussen (Danemark) et les dirigeants de trois pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne en mai 2004 : Leszek Miller (Pologne), Peter Medgyessy (Hongrie) et Václav Havel (République tchèque). D'une certaine manière, c'était un texte contradictoire : bien qu'elle fût, globalement, une simple réaffirmation du lien transatlantique, cette lettre appelait à la formation d'une « coalition des volontaires » subordonnée aux États-Unis et non à une action conjointe au sein de l'Alliance atlantique. Or cette organisation, qui donne une forme institutionnelle au lien transatlantique, applique la règle de l'unanimité, ce qui oblige les partenaires à trouver un accord et permet aux pays membres européens de bénéficier de plus d'indépendance vis-à-vis des États-Unis. Le veto de la France et de la Belgique à l'action de l'OTAN en Turquie, juste avant l'attaque en Irak, l'a bien montré. Mais cette lettre était surtout une provocation ouverte vis-à-vis de l'axe franco-allemand, plus par les conditions mêmes de sa rédaction que par son contenu¹³. La France, l'Allemagne, la présidence grecque de l'Union européenne et le Haut Représentant de la PESC n'ont pas été informés au préalable de cette initiative. Aznar l'a justifiée *a posteriori* comme une réponse à la déclaration du 22 janvier 2003, dans laquelle la France et l'Allemagne s'opposaient à la guerre en Irak. En tout cas, cette lettre a eu des effets dévastateurs : elle a fait voler en éclats le fragile accord obtenu à propos de l'Irak lors du Conseil européen extraordinaire du 17 février 2003 – accord auquel Aznar lui-même s'était référé devant le Congrès des députés espagnol pour isoler l'opposition socialiste –, et a agrandi la fracture entre Aznar, Chirac et Schröder. Outre le fait qu'elle a divisé l'Union européenne et affaibli son prestige sur la scène internationale, elle a annihilé la capacité d'Aznar à négocier sur d'autres questions européennes¹⁴. Enfin, elle a affecté le débat sur la Constitution européenne, empêchant en partie son approbation prévue en décembre 2003.

Quoi qu'il en soit, le rôle de l'Espagne dans la guerre en Irak n'aurait pas eu une telle importance si ce pays n'avait pas occupé un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations unies depuis le 1^{er} janvier 2003. À l'instar du Royaume-Uni, l'Espagne a tenté d'obtenir la problématique « seconde résolution » autorisant l'usage de la force qui aurait donné une légitimité juridique à une guerre décidée d'avance. En fait, cette action était contradictoire et n'a fait que révéler à quel point l'Espagne était subordonnée aux États-Unis. Le gouvernement Aznar demandait cette seconde résolution, mais, en même temps, il affirmait, contre l'avis de la majorité des experts en droit international, qu'elle n'était pas vraiment nécessaire puisque la résolution 1441, adoptée le 8 novembre 2002, autorisait déjà l'usage de la force. En outre, il a invoqué « l'argument kosovar », faisant de l'intervention en Irak une « guerre humanitaire » qui, de ce fait, ne dépendait plus d'un éventuel veto au sein du Conseil. Lors de la session historique du Conseil de sécurité du 14 février 2003, et à la suite du rapport des inspecteurs des Nations unies

et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, la ministre Ana Palacio a prononcé un discours plus guerrier encore que celui du secrétaire d'État américain Colin Powell. Certains télégrammes de l'ambassadeur d'Espagne auprès des Nations unies, Inocencio Arias, qui ont filtré dans la presse, ont révélé que l'Espagne avait soumis son vote sur le projet britannique de la seconde résolution à l'« assentiment » de Washington. Parallèlement, face à la forte probabilité d'un veto de la France, de la Russie et de la Chine, l'Espagne a tenté de réunir une majorité de 9 ou 10 votes qui permettrait de couvrir politiquement l'attaque en Irak, même illégale. Pour cela, elle a cherché l'appui du Chili et du Mexique et cette initiative a mis à mal ses relations avec l'Amérique latine. Lorsqu'il s'est avéré que toutes ces stratégies avaient finalement échoué, l'Espagne s'est ralliée à l'usurpation de l'autorité du Conseil de sécurité lors de la réunion des Açores du 16 mars 2003 au cours de laquelle a été lancé le double ultimatum. Le 18 février 2004, les ambassadeurs des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Espagne ont annoncé conjointement devant le Conseil leur intention de ne pas soumettre au vote le projet de seconde résolution.

Erreurs de calcul

Pendant tous ces événements, le gouvernement Aznar s'est gravement fourvoyé. D'abord, en s'imaginant que les positions de Schröder et de Chirac reposaient sur des considérations tactiques et non sur des raisons de fond : raisons électorales pour l'Allemagne ; défense de ses intérêts économiques en Irak et défense de sa position au sein du Conseil de sécurité pour la France. On avançait même que cette dernière, qui avait envoyé un puissant groupe aéronaval en Méditerranée orientale, cèderait au dernier moment et, qu'en échange de quelques compensations, elle prendrait « la tête du défilé »¹⁵, permettant ainsi l'approbation par le Conseil de sécurité de la résolution autorisant l'attaque en Irak. Tout cela dépendait en grande partie de Washington. Cependant, l'ultimatum lancé par Bush lors de la réunion des Açores a bien montré qu'il n'était pas disposé à faire les concessions dont la France aurait eu prétendument besoin pour sauver la face. À ce moment-là, Aznar, victime de son obstination et dans une position diplomatique bien plus fragile que Blair, ne pouvait plus reculer.

En ce qui concerne la politique intérieure, Aznar s'est également trompé en pensant que, si l'on parvenait au sein du Conseil de sécurité à un accord en faveur

13. Esther Barbé, « La vieja Europa en un nuevo mundo », *Foreign Affairs en español*, 3 (2), avril-juin 2003, p. 19.

14. *Ibid.*, p. 21.

15. D'après les propos d'un ministre non identifié rapportés par Miguel González dans « La guerra de Aznar », *El País*, 11 mars 2003, p. 20.

de la solution d'une attaque militaire, l'opposition socialiste s'en trouverait affaiblie et que le rejet de la guerre par l'opinion espagnole perdrait une bonne partie de ses fondements. Il n'a pas pris la mesure de l'opposition qui s'est exprimée lors des manifestations massives du 15 février 2003. Pourtant, le Centro de Investigaciones Sociológicas (organisme public d'études d'opinion) a estimé à ce moment-là que plus de 90 % de la population espagnole étaient opposés à la guerre. La peur, au sein du PP, d'un revirement électoral qui pourrait isoler le gouvernement et le besoin constant de légitimer la guerre expliquent peut-être que l'hyperactivité espagnole sur le front diplomatique n'ait en rien correspondu à sa participation militaire extrêmement limitée. En effet, après avoir imaginé diverses solutions avec le commandement militaire – dont une expédition d'unités de combat –, le gouvernement espagnol a finalement décidé d'envoyer un petit contingent sous couvert de « mission humanitaire ». Ce fut là un des principaux arguments¹⁶. Dans un premier temps, l'Espagne a envoyé 900 soldats : un contingent spécialisé dans la protection nucléaire, biologique et chimique, et un navire d'assaut amphibie, le *Galicia*, sorte de vaisseau hybride, à la fois hôpital et transporteur de troupes, ce qui ne correspondait en rien aux mesures envisagées par la Convention de Genève pour une mission présentée comme étant humanitaire. Dans un second temps, l'Espagne a participé à l'occupation de l'Irak avec la Brigade « Plus Ultra » : 1 300 soldats intégrés dans la division internationale déployée dans la province d'al-Qadisiya, sous commandement polonais. Au cours des premières semaines de 2004, il a même été envisagé de substituer un commandement espagnol au commandement polonais dans cette province dès le mois de juillet.

Une autre des erreurs les plus patentes concerne l'éventuelle présence d'armes de destruction massive, dont la menace avait constitué, avec la lutte contre le terrorisme dans le cas espagnol, la principale justification de l'intervention en Irak. On s'attendait à ce que ces armes apparaissent pendant la guerre ou l'occupation qui a suivi, et que cette confirmation fasse taire les voix discordantes une bonne fois pour toutes. Après la chute de Bagdad, Aznar avait ainsi déclaré : « Au bout du compte, les armes apparaîtront ». La démission de David Kay, responsable de l'IGS (Groupe de surveillance de l'Irak), et sa déclaration du 23 janvier 2004, dans laquelle il avouait « Je ne pense pas qu'elles [les ADM] existaient », ont alors rendu la position d'Aznar bien délicate. S'appuyant sur la majorité absolue du PP, le chef du gouvernement espagnol a alors choisi d'éluder le débat. Et si George W. Bush et Tony Blair ont pu faire porter la responsabilité de leurs affirmations concernant la présence de telles armes sur leurs services secrets respectifs, Aznar, lui, ne pouvait pas en faire autant. Avant la guerre en Irak, le Centro Nacional de Inteligencia (CNI), dirigé par un diplomate fort expérimenté, avait publiquement déclaré qu'il n'y avait aucune preuve tangible ni de l'existence d'armes de destruction massive ni d'un lien entre l'Irak et Al-Qaeda.

Mais la plus grave erreur du gouvernement Aznar a probablement été de ne pas mesurer les risques qu'une implication directe de l'Espagne aux côtés des Américains pourrait avoir pour la sécurité intérieure et les retombées de cette menace au niveau électoral. Les élections municipales et régionales¹⁷ qui ont eu lieu quelques mois seulement après le début de la guerre, le 1^{er} mai 2003, avaient paru confirmer les prévisions du Partido Popular qui avait affirmé que la forte opposition du peuple espagnol à la guerre en Irak ne s'exprimerait pas dans les urnes. De fait, les deux grandes formations politiques, le PP et le PSOE, se sont retrouvées *ex æquo* et ce résultat n'a provoqué aucun changement notable au niveau de la carte électorale ou de la répartition des pouvoirs au sein des institutions locales et régionales. Le PP lui-même ainsi que la majorité des analystes politiques avaient alors prévu que le phénomène se reproduirait lors des élections du 14 mars 2004. La victoire du PP paraissait assurée et l'on se demandait seulement si ce parti parviendrait à confirmer sa majorité absolue ou s'il lui faudrait gouverner avec une majorité relative comme cela avait été le cas entre 1996 et 2000.

Les attentats perpétrés le 11 mars 2004 à Madrid par des terroristes probablement liés à Al-Qaeda ont complètement modifié le scénario qu'avait envisagé le Partido Popular. Ils ont, d'une part, mobilisé la conscience démocratique d'une large partie de l'électorat habituellement abstentionniste, mais qui a plutôt tendance à voter à gauche (le taux de participation aux élections du 14 mars a atteint 77,27 %¹⁸, alors que l'augmentation du nombre des inscrits sur les listes électorales avait été quasi insignifiante)¹⁹ et ont, d'autre part, réactivé le désir d'un changement de gouvernement au sein de l'électorat de gauche traditionnel, qui a concentré son vote sur le PSOE. Bien qu'il ait seulement perdu moins de 700 000 voix par rapport aux élections précédentes de 2000, où il avait obtenu la majorité absolue, le pourcentage des voix du Partido Popular est passé de 44,54 % à 37,64 %. Le PSOE, en revanche, a obtenu 42,64 % des suffrages avec trois millions de voix en plus, et a remporté les élections avec une majorité relative. Ces résultats montrent à quel point les élections du 14 mars 2004 ont eu une dimension internationale plus marquée que toutes les élections de l'histoire récente de l'Espagne.

16. Paz Andrés, Luis Ignacio Sánchez, « ¿ Estamos en guerra ? », *El País*, 9 avril 2003, p. 20.

17. Pour les assemblées régionales de 13 des 17 communautés autonomes d'Espagne. Ces communautés sont de véritables entités politiques avec des gouvernements propres et d'amples compétences politico-administratives.

18. Soit 8,5 points de plus qu'aux dernières élections de 2000.

19. En outre, le fait que le gouvernement espagnol ait attribué ces attentats dans un premier temps à l'ETA a été ressenti par une grande partie de l'opinion publique du pays comme une volonté de manipulation de l'information à la veille des élections générales.

Le 18 mars 2004, lors de la constitution du nouveau gouvernement dirigé par José Luis Zapatero, on a beaucoup insisté sur le retour au consensus antérieur autour des lignes traditionnelles de la politique extérieure espagnole, et il est certain que beaucoup de ses éléments sont encore valables. Cela étant, après les quatre ans du second gouvernement Aznar et dans un contexte international qui a largement évolué, il semble opportun de reconsidérer certains des objectifs de cette politique ainsi que les stratégies envisagées pour les atteindre. Un retour au monde tel qu'il était avant le 11 septembre n'est plus possible.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à revenir à une politique pro-européenne et à donner une place centrale à la lutte contre le terrorisme mondial. Pour cela, il privilégiera les moyens policiers et les services de renseignement, ainsi que la coopération avec d'autres pays dans le respect du droit international, plutôt que les moyens militaires. Le cadre général est celui d'une politique davantage orientée vers la prévention du terrorisme, qui mettra l'accent sur les problèmes politiques et socio-économiques qui servent de terreau à ce fléau.

Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Miguel Angel Moratinos, a une solide expérience diplomatique en ce qui concerne les régions méditerranéennes et l'un des engagements les plus fermes du nouveau gouvernement – d'ailleurs pris dès l'envoi des troupes en mars 2003 réitéré après les élections – est le retrait des troupes espagnoles d'Irak le 30 juin 2004 au plus tard (date de la fin prévue de l'engagement espagnol actuel), si l'Organisation des Nations unies ne prend pas la « direction politique et militaire » de l'occupation d'ici là. Quelle que soit la manière dont le gouvernement va remplir cet engagement, il semble évident que les élections de 2004 ont mis un point final à une période de ruptures et de bouleversements dans la politique extérieure espagnole. ■

Isaías Barreñada est politologue. Il a été pendant plusieurs années membre du comité de rédaction de la revue *Nación Árabe* et chercheur à l'Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ses principaux thèmes de recherche sont le conflit israélo-palestinien et la minorité arabe en Israël (sujet de sa thèse de doctorat à l'Universidad Complutense de Madrid), ainsi que le conflit du Sahara occidental et les mouvements sociaux du Maghreb. Il a récemment publié *España y la cuestión palestina* (en collaboration avec Ignacio Álvarez-Ossorio, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2003). E-mail : ibarre@ccoo.es

Iván Martín est professeur associé d'économie à l'Universidad Carlos III de Madrid. Ses thèmes de recherche actuels sont l'impact des zones de libre-échange sur les relations entre pays développés et pays en voie de développement, les relations économiques euroméditerranéennes et les économies du Maghreb. Il a récemment publié, entre autres, « Algeria's Political Economy (1999-2000) : An Economic Solution to the Crisis ? » (*The Journal of North African Studies*, vol. 8, Londres, Frank Cass, 2003, p. 34-74) et codirigé *Economic and Social Rights in the Euromediterranean Partnership*, numéro spécial de la revue *Mediterranean Politics* (9 (3), automne 2004, Londres, Taylor & Francis). E-mail : ivan.martin@uc3m.es

José Antonio Sanahuja est professeur de relations internationales à l'Universidad Complutense de Madrid et directeur du Département de coopération et de développement de l'Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ses thèmes de recherche actuels portent sur la coopération internationale et la politique extérieure de l'Union européenne. Il a publié dernièrement *Guerras, desastres y ayuda de emergencia : el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española* (Barcelona, Intermón Oxfam, 2002) et *Altruismo, mercado y poder : el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (Barcelone, Intermón Oxfam 2001). E-mail : sanahuja@cps.ucm.es.