

Cómo evitar la fragmentación de Irak

Barah Mikail

»» El próximo 30 de abril Irak celebra elecciones parlamentarias, pero la violencia continúa. Las tensiones han vuelto a alcanzar su punto álgido y es muy probable que la situación de seguridad empeore aún más. El riesgo de contagio a nivel regional es considerable. Los actores externos –tales como las Naciones Unidas (ONU) y la Liga Árabe– necesitan adoptar un enfoque más matizado para poder ayudar a reducir las tensiones. Sobre todo, deben encontrar la forma de limitar las tendencias autoritarias del primer ministro Nouri al-Maliki (quien tiene grandes posibilidades de ganar las elecciones y lograr un tercer mandato) con el fin de evitar la reanudación del conflicto en Irak. Tras más de una década de violencia, ello debería incluir el apoyo a un modelo más descentralizado de desarrollo institucional.

MOTORES DE LA INESTABILIDAD

Los disturbios actuales en Irak se deben a tres factores principales: los ataques terroristas, las desavenencias políticas y la falta de un buen liderazgo.

El terrorismo es una de las principales amenazas en Irak. El Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés) –anteriormente al-Qaida en Irak, AQI– sigue operando en el país, suponiendo una amenaza para la población iraquí, el Gobierno y los países vecinos. Cuando estalló el conflicto en Siria, AQI encontró una oportunidad para abrir un

CLAVES

- En vísperas de las próximas elecciones parlamentarias en Irak, las divisiones políticas y sectarias, la mala gobernanza y los ataques terroristas siguen aumentando la inestabilidad del país.
- Las divisiones inter-comunitarias entre suníes, chiíes y kurdos se ven reflejadas a lo largo de toda la región de Oriente Medio, y las tensiones nacionales y regionales podrían retroalimentarse.
- A pesar de los diversos obstáculos políticos, avanzar hacia la descentralización podría ser la mejor manera de prevenir una mayor desestabilización y preservar la unidad del país.

»»»»» nuevo frente regional y pronto extendió su influencia a varias ciudades estratégicas en el norte de Siria (incluyendo Homs, Azaz, Raqqa y Abu Kamal).

ISIS ahora opera en varios frentes simultáneamente. En Irak, sus acciones en las ciudades de Faluya y Ramadi resultaron en una violenta confrontación con el ejército y en nuevas tensiones políticas entre el Gobierno central y las tribus suníes, que habían quedado en suspenso desde el fin de la estrategia contra al-Qaeda apoyada por Estados Unidos en 2008. En Siria, ISIS lucha contra varios grupos islamistas –como parte de su esfuerzo por convertirse en el grupo líder entre los militantes suníes– incluyendo Jabhat al-Nusra (JAN), el Frente Islámico, Ahrar al-Sham y el Ejército de los Muyahidines. Y en Líbano, ISIS asumió responsabilidad por un atentado con coche bomba contra uno de los bastiones de Hezbolá a principios de enero de 2014.

El primer ministro iraquí Maliki justifica la represión actual de las protestas populares contra su Gobierno autoritario en zonas de población suní aludiendo a la lucha contra el “terrorismo”. Sin embargo, sus brutales tácticas han más bien aumentado la radicalización popular en estas áreas sin lograr debilitar a ISIS. De hecho, mientras que los árabes suníes se sientan discriminados y perseguidos, ISIS se verá fortalecido. Esa combinación incendiaria hace al Estado iraquí cada vez más precario. Según la Misión de Asistencia de la ONU para Irak, el número total de víctimas civiles (incluida la policía) en el año 2013 ha sido el más alto desde 2008, con 7.818 muertos (6.787 en 2008) y 17.981 (20.178 en 2008) heridos.

Asimismo, varias cuestiones políticas profundas y persistentes contribuyen a agravar los problemas de Irak. Desde que fuera elegido por primera vez en 2005, el parlamento no ha logrado abordar los retos más acuciantes del país. Tres cuestiones importantes siguen pendientes en la actualidad: la aprobación de una ley nacional de hidrocarburos que proporcione un marco legal para la inversión en el sector; definir mejor qué implicarían en la práctica las disposiciones constitucionales de una república “federal”; y la organización de referendos

en las provincias de Diyala, Kirkuk, Salaheddin y Nínive para determinar el futuro de estos territorios. Los desacuerdos sobre estos temas reflejan el clima nacional de crisis política y las tensiones inter-comunitarias.

El petróleo es uno de los principales obstáculos a la reconciliación política en Irak, sobre todo dada la falta de acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno Regional de Kurdistán. El petróleo y el gas son la principal fuente de ingresos de Irak, pero los kurdos en el Norte quieren hacerse con el mayor porcentaje posible de los beneficios. Lo mismo sucede con el Sur. Entre 2008 y 2010, el ex ministro de Petróleo Hussein Shahrastani (2006-2010) redistribuyó las concesiones para la explotación de los recursos petroleros de Irak, e invitó a más de 100 empresas extranjeras a expresar su interés en las perspectivas petroleras del país. Pero el Gobierno no consiguió llegar a un acuerdo con las autoridades locales sobre cuánto correspondería a cada una de las empresas locales iraquíes. La disputa entre Bagdad y el Gobierno Regional de Kurdistán ha paralizado cualquier avance en ese sentido. Del mismo modo, la South Oil Company, una subsidiaria de la Compañía Nacional de Petróleo de Irak, quiere que el Gobierno central redistribuya su parte de los ingresos anuales con carácter retroactivo (que datan desde el año 2010).

A nivel político, desde 2011 el primer ministro Maliki ha ido marginando poco a poco a sus grandes oponentes suníes, incluyendo al vice primer ministro Saleh al-Mutlaq y al vicepresidente Tareq al-Hashimi. Algunos críticos de Maliki sospechan que él también haya estado involucrado en los ataques que sufrieron los convoyes de otros dos de sus opositores suníes, Usama al-Nujayfi y Rafi al-Issawi. Estas acciones han empeorado las tensiones entre la coalición de Maliki –la Alianza del Estado de Derecho– y otros partidos políticos. Las divisiones

**Es posible
estabilizar al país
si se diseña
un modelo político
más incluyente**

sectarias ahora dominan la política iraquí. Para muchos, los métodos autoritarios de Maliki han profundizado las divisiones entre suníes, chiíes y kurdos. Dicho esto, ninguna de las tres comunidades principales del país está completamente unida. La política iraquí es todavía corrupta y autocrática. La mayoría de los políticos actúan según sus propios intereses, sin creer en la democracia o en el Estado de derecho.

Maliki ha tratado de construir alianzas políticas con todos los grupos sectarios con el objetivo de aumentar sus posibilidades de ganar las elecciones. Para ampliar su base de apoyo, ha abierto la Coalición del Estado de Derecho a representantes de otras comunidades. Pero este movimiento táctico es, en gran parte, simbólico y hasta ahora ha resultado ser ineficaz. Ninguno de los kurdos, turkmenos o chibúquies que se han unido a Maliki es muy popular o representativo. Además, Maliki ahora se enfrenta a algunos rivales políticos importantes, entre ellos el ex primer ministro Iyad Allawi (chií) y el portavoz del parlamento Osama al-Nujayfi (suní). Sin embargo, los demás campos están divididos. Por tanto, se podrían repetir los resultados de los comicios de 2005 y 2010, y Maliki podría lograr un tercer mandato. Ello podría llevar a Irak al borde de la fragmentación.

RIESGOS REGIONALES

Las principales comunidades de Irak tienen homólogos a lo largo de toda la región de Oriente Medio. Así, las divisiones internas del país se ven reflejadas en las tensiones a nivel regional. Las brechas inter-comunitarias son graves; pero su alcance regional sigue siendo incierto.

Las dinámicas internas de Irak refuerzan la importancia regional de la cuestión kurda. Los kurdos sirios intentan lograr un estado de semiautonomía equivalente al de los kurdos iraquíes. Los miembros del Partido de la Unión Democrática (PYD) han aprovechado la oportunidad de la crisis en Siria para presionar por un gobierno más autónomo, al parecer basándose en un acuerdo con el régimen sirio. Asimismo, aunque las comunidades kurdas de Irak

y de Siria no constituyen un bloque unido –ambas están divididas internamente–, también se han reforzado las esperanzas de los kurdos turcos de obtener un grado similar de autonomía en el futuro, a pesar de que es poco probable que lo reclamen en esta etapa. Por su parte, los kurdos en Irán son, por el momento, demasiado débiles para presionar al régimen de Teherán

A nivel regional, la compleja política suní de Irak también tiene su lectura en Siria. Tras la primavera árabe, algunas tribus suníes decidieron apoyar a los grupos de la oposición siria, brindando apoyo logístico y financiero a los rebeldes armados en Siria. Muchos iraquíes suníes parecen creer en los supuestos beneficios que acarrearía el derrocar al no-suní Bashar al-Assad y reemplazarlo por un régimen suní. Aquí hay dos dimensiones en particular, una basada en la lealtad sectaria y la otra en el sentimiento suní de haber perdido bastante poder y rango social con la caída de Saddam Hussein. Muchos suníes iraquíes creen que su propia posición se vería reforzada si Siria tuviera un régimen suní, puesto que ello proporcionaría un contrapeso a las políticas pro iraníes de Maliki. Sin embargo, los suníes en Irak y en Siria no están de acuerdo sobre si deben apoyar a Assad o a los rebeldes, y no han seguido ningún tipo de estrategia “pan-sunni”.

Los chiítas en Irak tampoco constituyen un bloque coherente y su participación en el conflicto sirio ha sido limitada, con la excepción de Asaeb Ahl al-Haqq, un batallón que se desprendió en 2004 de las brigadas Jaysh al-Mahdi del chiíta Moqtda al-Sadr y que también podría estar presente en Líbano. El Consejo Supremo Islámico de Irak, el partido Fadhila y el Dawa, así como varios otros partidos y milicias, se han centrado en cuestiones internas y aún no han establecido una fuerte presencia regional. Mientras que las autoridades espirituales chiítas en Irak (*Maraje*) tienen seguidores a lo largo del mundo islámico, por lo general estos líderes no han impulsado a sus bases a interferir en los asuntos políticos regionales. Un ejemplo notable es el caso del Ayatolá Ali Sistani, el *Marja*’ más popular y más venerado, quien ha preferido no inmiscuirse en política (oficialmente, al menos). Aún en los casos en que se encuentran absorbidos por

»»»»» agendas locales y comunitarias, los chiítas siguen manteniendo un sentimiento de pertenencia nacional (*asabiya wataniya*).

Pocos partidos iraquíes abogan explícitamente por una partición sectaria; quieren evitar ser acusados de estar echando más leña al fuego. A su vez, las comunidades locales discuten sobre qué tipo de competencias el Gobierno nacional debería delegar. No obstante, sigue habiendo el riesgo de una mayor fractura territorial. Si se confirma legalmente, la reciente decisión de Maliki de convertir a las ciudades de Halabja, Tuz Khurmatu y Talafar en provincias, así como su plan de hacer lo mismo con Nínive y Faluya, lo que supondría rediseñar algunos de los actuales límites provinciales, podría fomentar aún más la violencia sectaria.

La reelección de Maliki podría generar más resentimiento entre los árabes suníes y los kurdos. Y la victoria de otro candidato podría radicalizar a los seguidores de Maliki. En suma, las tensiones sectarias son reales y serias, pero la dinámica dominante es la oposición al autoritarismo del Gobierno de Maliki. La violencia y la fragmentación sectaria todavía se pueden controlar a través de medios políticos.

LA SOLUCIÓN FEDERAL

La partición de Irak en diversas entidades geográficas y étnicas todavía no es un hecho consumado. Pero el país podría no aguantar otros cuatro años (un período parlamentario completo) de inseguridad, autoritarismo y serias desavenencias políticas. Es posible estabilizar al país si se diseña un modelo político más incluyente. Por consiguiente, es importante que los iraquíes dejen claro qué clase de modelo institucional podría contribuir a mermar las tensiones políticas. La adopción de una fórmula adecuada para el federalismo podría ayudar a desencadenar un cambio gradual hacia la descentralización. Sin embargo, esta perspectiva aún sigue estando muy lejos, dada la ausencia aparente de apoyo popular y político dentro del país. La presión externa moderada en pro de la descentralización ayudaría considerablemente, aunque por el

momento no parece que vaya a materializarse en el corto plazo. Dicho esto, primero los iraquíes deben decidir si prefieren conservar la unidad del país, incluyendo un Kurdistán semiautónomo, o seguir caminando hacia la fragmentación.

Los iraquíes miran con recelo el concepto de federalismo ya que normalmente tienden a asociarlo con la palabra partición. Durante sus dos mandatos, Maliki evitó cualquier medida en favor del federalismo, porque quería dar la sensación de que hacían falta medidas duras y centralizadoras para evitar la partición del país. Con base en esta trayectoria, es difícil imaginar que Maliki cambiará de opinión en caso de ser reelecto. Según la constitución del país, Irak es una república democrática, federal, representativa y parlamentaria. No obstante, la adopción de medidas legislativas para llevar a la práctica estas disposiciones constitucionales requeriría de un amplio consenso en un parlamento caracterizado por las divisiones sectarias e ideológicas y la brecha entre Islamistas y seculares.

En julio de 2013, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas, el parlamento iraquí aprobó una enmienda a la Ley de los Poderes Provinciales que estipulaba transferir hasta 2015 ciertas prerrogativas de siete ministerios nacionales a las provincias, delegando una serie de poderes en materia de seguridad a los gobernadores. Pero si bien esta decisión fue alabada como un paso positivo hacia la conformación de un sistema federal descentralizado, su implementación languidece, especialmente por los intentos de Maliki de concentrar el poder político en sus manos.

Cualquier reforma debería basarse en y ajustarse a las realidades en el terreno de un país rasgado por diversas divisiones comunitarias. La descentralización requeriría aclarar de manera precisa los límites de las entidades geográficas que tendrían nuevas competencias, teniendo en cuenta ciertas particularidades regionales y a su vez evitando la división administrativa basada en cuestiones sectarias. Por ejemplo, el Kurdistán tiene sus propias instituciones locales representadas por el Gobierno Regional

del Kurdistan y el parlamento kurdo. Cualquier forma de federalismo que se desee implementar tendría que reconocer este hecho consumado. Las otras 15 provincias podrían obtener una menor autonomía que el Gobierno Regional Kurdo (que representa a tres provincias kurdas) pero ganarían, no obstante, algunos poderes, al mismo tiempo que mantendrían sus fronteras actuales y la asociación con el Estado iraquí.

Más allá del Kurdistan, otorgar más poder a cada una de las 15 provincias no conllevaría el establecimiento de una suerte de “Sunistán” o “Chiistán” en Irak. Aunque las provincias iraquíes tienen mayorías sectarias claras, una descentralización basada en las fronteras provinciales actuales podría preservar la unidad del Estado y limar a su vez las divisiones sectarias e ideológicas. Los consejos provinciales serían los responsables de organizar elecciones y tratar las cuestiones políticas, económicas y sociales a nivel provincial, lo que podría llegar a fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Si los ciudadanos sienten que pertenecen tanto a la provincia en la que habitan como al Estado nacional iraquí, las tensiones probablemente disminuirían. Además, mientras que el proceso de descentralización otorgue las mismas prerrogativas a las distintas provincias, habría menos motivos para la rivalidad. El Estado central mantendría sus derechos soberanos (en defensa, política exterior, finanzas, seguridad y otras competencias legislativas clave). Sin embargo, aún haría falta llegar a un acuerdo con el Gobierno sobre el reparto de las rentas provenientes del petróleo.

Cualquier otra forma de descentralización complicaría aún más los problemas del país, bloqueando el camino hacia un Estado federal. Por ejemplo, rediseñar las fronteras provinciales o intentar mezclar las diferentes comunidades antes de avanzar hacia una mayor descentralización no sería realista políticamente. La mayoría de los iraquíes podría ver dicha estrategia como una provocación, similar al anterior intento de Saddam Hussein de “arabizar” a las áreas de población kurda. De igual modo, una descentralización basada en cuestiones sectarias o étnicas entrañaría el riesgo de aumentar las tensiones políticas en el país mientras empodera a las co-

munidades. Podría impulsar a cada una de las comunidades a unirse detrás de fuertes líderes locales, provocando una mayor división inter-comunitaria. Además, la división de las comunidades seguramente fomentaría una mayor injerencia por parte de algunos actores regionales. Los países del Golfo apoyarían a los grupos suníes, mientras que Irán buscaría incrementar su influencia entre los chiíes. Los kurdos y los cristianos probablemente contarían con el apoyo de países occidentales. Pero los kurdos también tendrían que lidiar con una mayor sospecha por parte de los turcos. Irak podría convertirse en un entorno propicio para las rivalidades regionales.

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La comunidad internacional debe estar preparada para cualquier resultado de las elecciones legislativas de 2014. Los actores externos pueden jugar un papel político importante, pero discreto, y así contribuir a la transición del país hacia el federalismo mediante una descentralización paulatina. Es poco probable que la clase política iraquí, que se encuentra muy dividida, tome medidas en el corto plazo en ese sentido y, por tanto, el apoyo externo podría ser determinante. Al mismo tiempo, ello podría entrañar un cambio en la posición de varios actores regionales clave, quienes hasta ahora han mirado a Irak a través del prisma del sectarismo y no han invertido esfuerzos para fortalecer al Estado iraquí.

Algunos miembros de la comunidad internacional se encuentran en una buena posición para ejercer una influencia discreta sobre la clase política iraquí. Los iraquíes, por ejemplo, no ven con hostilidad a las Naciones Unidas o a la Liga Árabe. Para convencer al Gobierno y a los parlamentarios iraquíes, quizás sea necesario un plan de la Liga Árabe, con el apoyo de la ONU, para apoyar cualquier proceso de transición constitucional hacia una estructura federal. Tal plan debería incluir el nombramiento de expertos juristas y constitucionalistas para monitorear su implementación. El rol de la Liga Árabe dependerá fundamentalmente del papel de los pesos pesados de la región: Arabia Saudí y Catar.



6

»»»»» De modo más general, los países de la región que desempeñan un papel en Irak (como Irán) y los que son pesimistas o temen el futuro del país (como Arabia Saudí, Kuwait o los Emiratos Árabes Unidos) podrían ayudar prestando su apoyo a la fórmula política que alcancen los iraquíes. Mientras que de momento las probabilidades de esto ocurra son más bien escasas, las perspectivas de una mayor desestabilización de Irak podría impulsar a las capitales regionales a revisar sus posturas con el fin de preservar sus respectivos intereses en el volátil país. Además, dado que la Organización de la Conferencia Islámica es una institución moral vista como neutral por las comunidades musulmanas en general –y las suníes en particular–, su apoyo abierto a tales procesos aumentaría considerablemente las perspectivas de éxito.

En cuanto a Occidente, Estados Unidos y Reino Unido tienen una imagen negativa en Irak y cualquier contribución por su parte probablemente sería contraproducente. Pero el apoyo de la Unión Europea (UE) sí podría ayudar a lograr avances. Está claro que la UE sólo podría adoptar un perfil bajo dada la reticencia de la población iraquí a tratar abiertamente con los actores occidentales. Por ello, la UE debería estar preparada para contribuir a una transición hacia el federalismo en el largo plazo, que se base en las condiciones detalladas en la sección anterior. Por ejemplo, la Unión podría nombrar asesores constitucionales y asignar una cantidad significativa de fondos para el proceso de transición, así como para estimular la inversión privada. El desarrollo de mejores perspectivas económicas y la creación de empleo serían vitales para convencer a los iraquíes de que la descentralización beneficiaría a la población en su conjunto, reduciendo las tensiones sectarias y aumentando la seguridad.

Los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales también podrían contribuir significativamente a la transición hacia el federalismo mediante iniciativas coordinadas para fomentar el desarrollo. El día a día de los iraquíes se caracteriza por la inseguridad, el nepotismo, la corrupción, la falta de transparencia en la gestión de los asuntos públicos financieros y el abuso de

los derechos humanos. Según el Banco Mundial, el 28 por ciento de las familias iraquíes vive por debajo del umbral de la pobreza, la tasa de mortalidad infantil se asemeja a la de Yibuti o Yemen, la prestación de servicios es ineficaz, solo el 40 por ciento de los iraquíes tiene un trabajo, y el crecimiento económico es vulnerable a la fluctuación de los precios del petróleo, sin olvidar el impacto de la precaria situación de seguridad. Trabajando junto con las organizaciones de la sociedad civil, el PNUD sería el organismo más indicado para coordinar dicha estrategia de desarrollo. Pero necesitaría invertir los recursos financieros y humanos adecuados, centrándose en las siguientes áreas: salud, anticorrupción, justicia, el derecho de las minorías y los jóvenes, y proyectos económicos locales y nacionales.

CONCLUSIÓN

Es poco probable que el resultado de las elecciones de 2014 disminuya los problemas internos de Irak y, por tanto, es importante reducir las tensiones abriendo el camino hacia la descentralización. Esa será una tarea difícil, pero una que ayudaría a abordar los problemas de Irak de manera pacífica, mientras que a la vez podría servir de ejemplo para otros países de la región. De lo contrario, aumentará el riesgo de partición en Irak, lo que sentaría un precedente negativo para otros países asolados por tensiones confesionales, políticas o tribales como Bahrein, Libia, Arabia Saudita, Siria y Yemen.

Barah Mikail es investigador senior en FRIDE.

Este Policy Brief forma parte del proyecto “Transiciones y geopolítica en el mundo árabe”, liderado por FRIDE y HIVOS. Agradecemos el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Para más información sobre el proyecto, contactar con: Kawa Hassan, Hivos (k.hassan@hivos.nl) o Kristina Kausch, FRIDE (kkausch@fride.org).

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org
