



¿Irak en transición?

Sumario

Transición en Irak. Liberalización económica y comercial. Nueva política monetaria y fiscal. Transferencia de soberanía. Evaluación de las necesidades de reconstrucción. Presupuesto de la reconstrucción. Resultado de las reformas: evaluación y perspectivas. Observaciones finales.

Resumen

El término transición sugiere que Irak debería estar en una senda conocida y predecible desde la dictadura a la democracia. Sin embargo, nadie conoce con exactitud qué mecanismos dominan la sociedad iraquí, o la dirección en la que está siendo guiada por las nuevas opciones políticas y económicas. Se ha dicho que la Administración norteamericana ganó la Guerra de Irak sin tener preparada la paz, y que no existía un plan articulado para hacer frente a las dificultades que, sin duda, habrían de presentarse. La realidad parece mostrar que la gestión de la posguerra se ha caracterizado por la falta de comunicación con la sociedad iraquí y por un alto grado de improvisación.

Palabras clave: Guerra de Irak, invasión de Irak, posguerra en Irak, transición en Irak, caída de Bagdad, Saddam Hussein, George Bush.

Abstract

The term transition suggests that Iraq should be on a known and predictable trajectory from a dictatorship to a democracy. However, nobody really knows neither the mechanisms present in the Iraqi society, nor the direction in which it is being guided by the new political and economic options. Some analysts think that the American Administration won the war in Iraq without a clear strategy to face the difficulties that were to arise administering the peace. The daily reality shows that the post-war management has been dominated by the lack of communication with the Iraqis and by a high degree of improvisation.

Key words: War in Iraq, Iraq invasion, Iraq post-war, transition in Iraq, fall of Baghdad, Saddam Hussein, George Bush.

Artículo: Recibido, enero 25 de 2005; aprobado, abril 12 de 2005

Diego Fernández Gabaldón: Doctorando en el Dpto. de Economía Aplicada e Historia Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Correo electrónico: khundiego@hotmail.com

¿Irak en transición?

Diego Fernández Gabaldón

El 20 de marzo de 2003, Estados Unidos y el Reino Unido iniciaron la invasión por tierra de Irak, tras intentar los estadounidenses acabar con Saddam Hussein y su plana mayor en un ataque selectivo de misiles Tomahawk disparados desde varios buques y cazabombarderos. Los bombardeos comenzaron apenas 90 minutos después de cumplirse un ultimátum lanzado por Estados Unidos para que Saddam Hussein y sus hijos abandonaran el país. 20 días después, el 9 de abril, iraquíes y estadounidenses derribaban la estatua de Saddam erigida en la plaza Al-Ferdaous, junto al Hotel Palestina, en pleno centro de Bagdad. El 1 de mayo, Bush declaraba desde la cubierta del portaaviones Lincoln el final de las grandes operaciones militares en Irak. El 14 de abril de 2004, la Administración Bush alcanzaba su objetivo: Saddam Hussein, en busca y captura tras la caída de su régimen, es capturado cerca de Tikrit, su ciudad natal.

El 22 de mayo, el Consejo de Seguridad aprobó, con 14 votos a favor, la Resolución 1483 que terminaba con 13 años de sanciones a Irak.

Se ha dicho en ocasiones que el Gobierno norteamericano ganó la Guerra de Irak sin haber preparado la paz, y que no existía un plan bien articulado para hacer frente a las dificultades que, sin duda, habrían de presentarse. Un hecho cierto es que los planteamientos iniciales hechos por las autoridades de Washington, que preveían grandes desplazamientos de población en el interior del país y hacia el exterior de sus fronteras no llegaron a producirse, y tampoco la gran crisis de alimentos y otras necesidades básicas.

Las tareas de reconstrucción y gobierno provisional de Irak fueron encomendadas en primera instancia a Oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria de la Coalición (ORHA, por sus siglas en inglés), a cuyo mando se situó el teniente general norteamericano retirado Garner. La ORHA se componía de tres pilares: uno que tendría a su cargo la Administración Civil de Irak, otro de apoyo internacional, y el tercero de ayuda humanitaria. Las dependencias de la ORHA se instalaron en un antiguo Palacio Presidencial de Saddam Hussein. En los primeros estadios tras la Guerra trabajaban en este peculiar recinto unas 300 personas, la gran mayoría norteamericanas. Muchas habían superado ya la mediana edad y, en muchos casos, habían sido repescadas de su jubilación por el Gobierno norteamericano para ocupar puestos de responsabilidad. En opinión de algunos funcionarios, esta primera fase de la nueva Administración en Irak se caracterizó por los problemas de coordinación dentro de la propia ORHA, por la escasa comunicación que parecía existir entre la misma y la población iraquí, derivados en parte de la obsesión de los norteamericanos por la seguridad y, en general, por un alto grado de desorden.

El 1 de junio de 2003, Garner fue sustituido, y la ORHA pasó a denominarse Autoridad Provisional de la Coalición (CPA en inglés). Al frente de la CPA se colocó el diplomático norteamericano Bremer, quien había estado trabajando durante la década anterior en un despacho de Nueva

York especializado en asesorar a empresas norteamericanas en sus inversiones en el exterior.

La nueva estructura organizativa de la CPA preveía órganos autónomos de gestión para los temas del petróleo, la administración civil y la política económica. Otro órgano se ocuparía de las llamadas “operaciones”, y tendría a su cargo las delegaciones de la CPA en los diferentes Gobiernos. Los temas de seguridad y defensa serían objeto de una unidad administrativa separada, que incluiría las cuestiones relativas a la policía, la inmigración y las aduanas. Se creó, asimismo, un Consejo de Coordinación Internacional (CCI), que tendría a su cargo la gestión de las contribuciones de la comunidad internacional a las tareas de reconstrucción y, en consecuencia, se ocuparía, llegado el momento, de la preparación de una Conferencia Internacional de Donantes, cuya organización sería finalmente asumida por España y que tuvo lugar en Madrid entre el 23 y 24 de octubre de 2003.

La CPA nació con una pesada herencia que minaba su propia legitimidad ante la población iraquí, la ausencia casi total de comunicación. En opinión de Ramiro Lopes da Silva, coordinador de la Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas en Irak, existía un vacío de conocimiento de lo que las fuerzas de la Coalición estaban haciendo en Irak, y sin esa comunicación no iba a ser posible resolver muchos de los problemas que se planteaban.

Con la llegada de Bremer a Bagdad empezó a esbozarse un cierto cambio de rumbo, en parte por la aparición de nuevos responsables, muchos de ellos más jóvenes y, sobre todo, más dinámicos que los anteriores, y en parte por una voluntad más clara de querer superar el desorden reinante y el vacío de poder.

Los días 16 y 23 de mayo de 2003, la nueva máxima autoridad de Irak firmó sus dos primeras órdenes o decretos, ambos de trascendental importancia, llamados “Desbaazificación de la Sociedad Iraquí”¹ y “Disolución de Entes”². Con la medida de desbaazificación se pretendía despedir de forma sumarísima a unos 400.000 funcionarios que trabajaban en la Administración, el Ejército y la Policía. El decreto en cuestión señalaba que los miembros del partido Baaz, organización política que sirvió a los intereses de Saddam Hussein y de sus correligionarios, que hubiesen ocupado determinados niveles de responsabilidad en el

país serían evaluados acerca de sus anteriores responsabilidades penales o por representar una amenaza a la seguridad de la Coalición. En el caso de ser considerados sospechosos de comportamiento criminal serían detenidos o puestos en situación de arresto domiciliario. Igualmente, se decía que serían investigados los funcionarios que hubiesen ocupado puestos de jefatura y de dirección de la anterior administración, para comprobar su afiliación o no al partido Baaz. Se les privaría de empleo y sueldo en el caso de demostrarse su pertenencia al mismo. Se prohibía, por último, la exposición en edificios públicos de todo tipo de imágenes del anterior máximo gobernante y de los miembros de su equipo así como de todo tipo de simbología del partido Baaz y del anterior régimen.

El segundo decreto de Bremer ordenaba la disolución del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y los servicios de Policía y Seguridad, que en la época de Saddam eran muy numerosos, además de los grupos paramilitares, algunos de ellos a las órdenes de los hijos del dictador. Quedaban anulados los rangos militares concedidos por el régimen anterior y se liberaba de sus obligaciones a todos los soldados de servicio en esos momentos. Todas las personas empleadas en alguna de esas organizaciones quedaban despedidas con efectos de 16 de abril y se fijaba un pago de finiquito para todos ellos, que sería determinado más adelante por el administrador. Se establecía una excepción a esta norma en el sentido de que no tendrían derecho al mismo los que hubiesen ostentado cargos de alto nivel en la anterior organización política.

El embajador español en misión especial adscrito a la CPA, Benzo, autor de *Misión en Irak* (Benzo, 2004)³, cuenta en su obra como en una de las visitas que el comisionado del Gobierno español realizó a Bagdad, planteó al embajador Bremer la conveniencia de que, como en España tras la muerte del general Franco, se evitaran los ajustes de cuentas políticos con las autoridades anteriores, ya que eso había facilitado la transición hacia la democracia de forma ordenada y en paz. La respuesta escéptica de Bremer fue que eso no sería posible en Irak.

En respuesta a las protestas de muchos miles de antiguos soldados iraquíes, Bremer declaró que muchos de ellos podrían ser acep-

¹ Coalition Provisional Authority Order Number 1. De-Ba'athification of Iraqi Society. 16 de mayo de 2003.

² Coalition Provisional Authority Order Number 2. Dissolution of Entities. 23 de mayo de 2003.

³ Benzo, Miguel (2004): *Misión en Irak*, Temas de hoy.



tados en la nueva organización militar que se crearía más adelante.

Un año más tarde, Estados Unidos despejaría el camino para que miles de baazistas reanudasen sus antiguas labores, usando a muchos incluso para combatir insurgentes en algunas partes del país. En mayo de 2004 ese cambio de orientación llegó al extremo de entregar el control de Faluja, uno de los núcleos duros de la resistencia iraquí, a un antiguo hombre fuerte del régimen de Saddam, el general Mohamed Saleh.

El secretario general de la Unión Patriótica del Kurdistán (PUK por sus siglas en inglés), Jalal Talabani, uno de los principales líderes políticos de esa región, señaló en su momento que el ejército había sido tradicionalmente la fuerza armada menos politizada y que el rango de soldados había sido normalmente cubierto con ciudadanos chiíes de las clases sociales más bajas, cuya lealtad a los anteriores responsables políticos era más que dudosa. En su opinión, las autoridades norteamericanas deberían haber sido más selectivas y haber hecho las oportunas diferenciaciones.

Surgieron, en seguida, numerosas críticas a la aplicación de los dos decretos, que venían a complicar más la situación de inseguridad en el país. Mucha gente los consideró injustos, ya que la pretendida “depuración” parecía basarse más en la militancia política que en la actividad o conductas delictivas de cada individuo, además de incrementar sustancialmente el número, ya muy elevado, de desempleados en el país. Lopes da Silva, que también había prestado servicios en Irak en la época de Saddam, declaró que con la medida de “desbaazificación” se corría el riesgo de acabar con dos de las prácticas benéficas del régimen anterior, que consistían en mantener la estricta separación del Estado y las comunidades religiosas y promover la integración social, sin distinciones étnicas o de fe. Para todos los conocedores de la situación anterior resultaba muy evidente el hecho de que la pertenencia al partido Baaz era la única forma social efectiva de promoción profesional por entonces. La cuestión clave, una vez que se había abierto una nueva etapa política en el país, residía en identificar a aquellos que se habían valido de sus cargos anteriores para enriquecerse o hacer daño a los demás. Algunos habían alcanzado altos cargos en la Administración gracias a su pertenencia a los Servicios de Seguridad, infiltrados en toda la organización administrativa del Estado.

El 11 de julio de 2003, la CPA daba a conocer su programa de gobierno para el país, bajo el título de “Una visión para Irak”. Se señalaban como objetivos principales de la nueva estrategia la seguridad, los servicios esenciales, el crecimiento económico y la gobernabilidad. Se subrayaba asimismo que sólo con el esfuerzo coordinado de la comunidad internacional podría lograrse la prosperidad y estabilidad del pueblo iraquí, y garantizar su contribución a una paz duradera en Oriente Próximo. Se hacía hincapié en que era necesaria mucha flexibilidad y capacidad de cambio, además de aprender de las experiencias anteriores.

En opinión de Benzo, parecía que con alguna de las nuevas medidas se estaba profundizando en el vacío de poder y en la falta de comunicación con la sociedad. Parecía además que no había especial interés en formar equipos cohesionados con personas de otras nacionalidades, salvo, tal vez, con los británicos y los australianos. Muy pocos eran los que participaban en la toma de decisiones de alto nivel dentro de la CPA.

El 14 de agosto de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1500 por la que acogía la formación de un nuevo Gobierno Provisional (Consejo de Gobierno) en Irak y autorizaba el envío de una misión de asistencia al país por un periodo inicial de 12 meses⁴. La misión del Consejo de Gobierno, siempre supervisado por el responsable de la ocupación estadounidense, sería hacerse cargo de las riendas del país hasta la celebración de las elecciones democráticas. El Consejo estaba formado por 25 miembros, 14 chiíes, 4 suníes, 5 kurdos, un cristiano y una turcomana. Sus primeras decisiones fueron declarar día festivo el 9 de abril, día de la caída de Saddam, y suprimir todos los días festivos instaurados en Irak por el partido Baaz.

El 8 de marzo de 2004, el Consejo de Gobierno ratificó la Ley Administrativa, llamada por algunos Constitución Provisional, que debía regir el país hasta la celebración de elecciones en diciembre de 2005. La Ley Fundamental establecía, en su preámbulo, que su objetivo era restablecer la libertad del pueblo iraquí, “usurpada por el antiguo régimen dictatorial”. Compuesta por unos 60 artículos, distribuidos a su vez en nueve capítulos, garantizaba, a juicio de sus autores, las libertades fundamentales y los derechos de la mujer. El texto aprobado incluía la posibilidad de que la Carta Magna definitiva no tuviera efecto en las regiones kurdas del norte del

país si más de dos tercios de esta población la rechazase. Respecto al federalismo, decretaba que el Kurdistán mantendría su autonomía y que el resto de provincias del país podrían proponer su propio gobierno local, a la espera de que esta cuestión quedase definitivamente regulada por un Gobierno surgido de elecciones. El Islam sería la religión oficial del país, pero no la fuente única de legislación: “esta Constitución respeta la identidad islámica de la mayoría de la población iraquí y garantiza la libertad total del resto de religiones y de sus prácticas religiosas”. Las lenguas oficiales serían el árabe y el kurdo, las otras minorías del país (caldeos-asirios y turcomanos) tendrían derecho a utilizar sus respectivas lenguas en los centros escolares.

Muchos gobiernos árabes dieron la bienvenida a la formación del Consejo, pero se negaron a reconocerlo como un Gobierno legítimo, indicando que para ello debería haber sido electo por el pueblo iraquí. El Consejo tenía la potestad de nombrar y destituir ministros, así como de dictar políticas pero las fuerzas de la coalición seguían teniendo la última palabra en las decisiones del grupo. Las voces más críticas cuestionaban su legitimidad no sólo porque sus miembros habían sido elegidos por las autoridades ocupantes, sino porque la mayoría de sus integrantes había estado hasta poco antes en el exilio.

Más adelante, mediante la Resolución 1511 de 16 de octubre de 2003, el Consejo de Seguridad aprobaría por unanimidad, pero con las reticencias de Francia, Rusia, Alemania y Siria, la resolución presentada por Estados Unidos para el futuro de Irak. En ella se “acogía con beneplácito” la decisión del Consejo de Gobierno del Irak de establecer un comité constitucional preparatorio con el fin de celebrar una conferencia constitucional que redactara una constitución, y se le invitaba a que, a más tardar el 15 de diciembre de 2003, proporcionase al Consejo de Seguridad un calendario y un programa para la redacción de dicha constitución y la celebración de elecciones democráticas en virtud de la misma.

Liberalización económica y comercial

Una vez concluida la guerra, el cambio más visible en la fisonomía de Bagdad (al margen, obviamente, de los destrozos ocasionados por la misma), tenía que ver con el aspecto de sus pequeños comercios. Desmontadas las aduanas, las fronteras se habían convertido en un colador por el que se importaban libremente toneladas de mercancías prohibidas durante más de una década de embargo. Los electrodomésticos, por ejemplo, se exponían en las calles incluso sin desembalar. Llamaba especialmente la atención la oferta masiva de equipos de televisión por satélite, prohibidos durante la época de Saddam.

La *liberalización comercial*⁵ de facto tomó carta de legitimidad con el decreto número 12 del embajador Bremer, que formalmente establecía que todas las tarifas y derechos aduaneros, y otro tipo de cargas sobre la importación y exportación de mercancías, quedaban suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2003. Según otra disposición emitida el 24 de febrero de 2004, dicha suspensión se extendería hasta que la CPA transfiriese la soberanía a la nueva Administración iraquí y ésta diseñara un nuevo arancel. Pronto surgieron voces discordantes que tacharon la medida de populista. A la postre, esta masiva liberalización comercial terminaría por afectar severamente la producción industrial y agrícola local.

Al margen de esta suspensión arancelaria, el 15 de abril de 2004 entró en vigor el impuesto de la reconstrucción⁶ (Reconstruction Levy) que, con excepción de algunas mercancías (alimentos, medicinas, ropa, libros etc.), gravaría con un 5 por ciento las importaciones a Irak. Dicho impuesto estaría en vigor, en principio, durante un periodo de dos años⁷.

Por su parte, la orden número 39 de la CPA⁸ abrió las puertas de todos los sectores de la economía a los inversores extranjeros, excepto al de los recursos naturales (petróleo). La nueva normativa sobre inversión extranjera permitía la repatriación inmediata y sin límites de cualquier fondo asociado con la inversión:

⁴ El 19 de agosto de 2003 un atentado terrorista contra el cuartel general de Naciones Unidas en Bagdad forzó la salida del país de todo su personal. El atentado causó 24 muertes, entre ellas la del Representante de Naciones Unidas, Sergio Vieira de Mello.

⁵ Coalition Provisional Authority Order Number 12. Trade Liberalization Policy. 7 de junio de 2003

⁶ Coalition Provisional Authority Order Number 38. Reconstruction Levy. 19 de septiembre de 2003

⁷ Una vez materializada la transferencia de soberanía a la Administración iraquí, continuarían en vigor las diferentes disposiciones emitidas por la CPA, hasta que, en su caso, el nuevo Gobierno interino las rescindiera o revisase, una posibilidad contemplada por el artículo 26 de la *Law of Administration of the State of Iraq for the Transitional Period (TAL)*.



acciones, beneficios, dividendos, resultados de ventas, intereses, royalties etc. Otras transferencias no contempladas en la orden se podrían realizar si así lo permitiera expresamente el Ministerio de Comercio. Esta ha sido, de hecho, la liberalización de las inversiones exteriores más audaz acometida por un país en desarrollo. Las realidades diarias de Irak han hecho que no se haya podido materializar en la práctica.

En un artículo del *Irak Today*⁹ con el llamativo título de “Fuera de control”, se informaba en octubre de 2003 acerca del anuncio de Thomas Foley, director del departamento de desarrollo del sector privado de la CPA, sobre su intención de presentar al Consejo de Gobierno un plan para la privatización de 150 de las alrededor de 200 empresas públicas iraquíes. El plan pasaba por la creación de una agencia para la privatización y excluía explícitamente el sector petrolífero, la producción y distribución de electricidad, y los bancos y compañías de seguros estatales. Según Foley, esas 150 empresas estatales sólo empleaban el 3 ó 4 por ciento de la fuerza de trabajo iraquí.

Dicho plan planteaba, entre otras muchas, la siguiente cuestión: ¿Quién tiene derecho a vender las propiedades estatales? La respuesta es que sólo un Gobierno legítimamente constituido, con un parlamento y un sistema judicial en marcha deberían tener la última palabra. No debería ser descartable entonces que una vez constituido dicho Gobierno, se renacionalizasen algunas de las empresas públicas privatizadas, con el problema de seguridad jurídica que eso supone.

Se podría argumentar incluso que las privatizaciones contravienen las convenciones internacionales sobre la actuación de las fuerzas ocupantes. La Convención de La Haya de 1907¹⁰ estipula que las fuerzas ocupantes deben, salvo impedimento absoluto, respetar las normas vigentes en el país. La Constitución

de Irak prohíbe la privatización de propiedades públicas esenciales, así como la propiedad extranjera de las empresas iraquíes. Es difícil esgrimir argumentos razonables que apoyen la tesis de que la CPA estaba “absolutamente impedida” para poder respetar esas normas. Asimismo, se estipula que el Estado ocupante sólo puede actuar como administrador y usufructuario de las propiedades públicas. Hay que recordar a este respecto, que la Resolución 1483¹¹ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 22 de mayo de 2003 obligaba a las fuerzas ocupantes a “cumplir con las obligaciones derivadas de la legislación internacional, incluyendo, en particular, la Convención de Ginebra de 1949 y las Regulaciones de La Haya de 1907”.

El 19 de enero de 2004 se pudo observar un cierto cambio de rumbo en las políticas de la CPA cuando Marek Belka, máximo responsable de las políticas económicas, anunció que, debido a los posibles disturbios sociales que podría ocasionar la cercana transferencia de poder a los iraquíes, Estados Unidos había decidido posponer su plan de reformas económicas en Irak, incluyendo la privatización de las empresas públicas.

No obstante, el presupuesto aprobado por el Consejo de Gobierno para 2004 pone de manifiesto que la liberalización de la economía es el principal objetivo de la nueva política económica iraquí. En él se puede observar como la CPA y el Consejo de Gobierno identificaron claramente cinco principios: liberalismo económico, desarrollo del sector privado, integración internacional, transparencia del sector público y establecimiento de una red social de seguridad para los pobres. Los tres primeros son principios básicos de funcionamiento de una economía de mercado. Lo que no es fácil de comprender es la compatibilidad de una estrategia a largo plazo de ese cariz con el establecimiento de una red social de seguridad

⁸ Coalition Provisional Authority Order Number 39. Foreign Investment. 19 de septiembre de 2003.

⁹ El diario on line *Iraq Today* fue uno de los numerosísimos nuevos medios de comunicación que surgieron en Irak tras la caída del Gobierno de Saddam Hussein <http://www.iraq-today.com/>

¹⁰ Art. 43 de la Convención de La Haya de 1907: Desde el momento en que la autoridad legítima pase de hecho a manos del ocupante, éste tomará todas las medidas que estén a su alcance a fin de restablecer y conservar, en cuanto sea posible, el orden y la vida públicos, respetando, salvo impedimento absoluto, las leyes vigentes en el país.

Art. 55 de la Convención de La Haya de 1907: El Estado ocupante no debe considerarse sino como administrador y usufructuario de los edificios públicos, inmuebles, bosques y explotaciones agrícolas que pertenezcan al Estado enemigo y se encuentren en el país ocupado. Deberá defender el capital de esas empresas y administrar conforme a las reglas del usufructo.

¹¹ La Resolución 1483 estipula, entre otras cosas, el levantamiento del embargo económico y comercial sobre Irak.

para los pobres. Incluso en países desarrollados y democráticos, las finanzas públicas son las encargadas de sostener unos mínimos sistemas de bienestar social.

Nueva política monetaria y fiscal

La orden número 18 de la CPA¹² aseguraba la independencia del Banco Central de Irak, concediéndole así la autoridad para determinar y ejecutar cuantas medidas de política monetaria y crediticia considere necesarias, sin la aprobación del Ministerio de Finanzas. Se establecía de esta manera la independencia de las políticas monetaria y fiscal. La nueva legislación derogó la Ley 64 del Banco Central de Irak en lo relativo al préstamo de fondos a la Administración. Sin embargo, Irak no dispone de la infraestructura institucional necesaria para que una política monetaria efectiva pueda hacer uso de los tipos de interés, el sistema de créditos o los movimientos del tipo de cambio para apoyar los desarrollos de la economía doméstica o solucionar los desequilibrios de la balanza de pagos. Así pues, la independencia otorgada al Banco Central de Irak tendrá, por el momento, escasos efectos sobre la economía más allá de proporcionar liquidez a las operaciones de gasto del Gobierno.

Por su parte, la nueva Ley del Banco Central de Irak¹³, establecía un Banco Central independiente cuyos objetivos eran lograr y mantener la estabilidad de precios, promover el desarrollo de un sistema financiero competitivo y estable, e impulsar el crecimiento sostenible, la creación de empleo y la prosperidad en Irak.

En cuanto a la política fiscal se refiere¹⁴, se introdujo un impuesto fijo sobre el ingreso para personas y sociedades iraquíes y extranjeras que cinco meses más tarde fue parcialmente revisado para incluir nuevos tramos impositivos e incrementar las desgravaciones individuales.

De acuerdo con el presupuesto aprobado para 2004 y los borradores para 2005 y 2006,

el grueso del gasto público será financiado por las exportaciones de petróleo. Según las estimaciones de la CPA, estos ingresos ascenderán a 18.000, 27.675 y 28.950 millones de dólares en los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente¹⁵. Esto significa que los ingresos por exportación de petróleo financiarán el 89,4 por ciento del total del gasto público en 2004, el 96,5 por ciento en 2005 y el 97,7 por ciento en 2006. Las contribuciones al ingreso público del impuesto sobre la renta se estiman en un 0,2, 0,4 y 0,8 durante los mismos años. Según el presupuesto aprobado para 2004, sólo el 5,6 por ciento de los ingresos derivados del petróleo se destinarán a proyectos de formación de capital. Esta ratio podría aumentar hasta el 27,6 y 27,5 por ciento en 2005 y 2006, lo que, sin embargo, no significa que se vaya a reducir la manifiesta dependencia del ingreso público de las exportaciones de petróleo. Hay que decir a este respecto, que en Irak existe la extendida creencia de que los ingresos del petróleo deben ser destinados a la financiación de infraestructuras sociales, económicas y medioambientales no atractivas para la inversión privada.

Una vez realizada la transferencia de soberanía a un Gobierno de transición, y de acuerdo con el artículo 25 la Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, el Gobierno establecería la política fiscal, se encargaría de la emisión de moneda, de la regulación de las aduanas, de la política comercial, de la formulación de los presupuestos del Estado, formularía la política monetaria y establecería y administraría el Banco Central. Asimismo distribuiría los ingresos derivados de los recursos naturales de Irak entre las diferentes regiones y Gobiernos en proporción a su población

Transferencia de soberanía

El 8 de junio de 2004, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 1546. En ella se saludaba la transición a la democracia y el fin de la ocupación y se establecía

¹² Coalition Provisional Authority Order Number 18. Measures to Ensure the Independence of the Central Bank of Iraq. 7 de Julio de 2003.

¹³ Coalition Provisional Authority Order Number 56. Central Bank Law. 1 de marzo de 2004

¹⁴ Coalition Provisional Authority Order Number 37. Tax Strategy for 2003. 19 de septiembre de 2003.

Coalition Provisional Authority Order Number 49. Tax Strategy for 2004. 19 de febrero de 2004

¹⁵ El cálculo esta basado en una estimación de exportaciones medias de 1'6, 2'4 y 2'5 millones de barriles diarios durante los años de referencia, a un precio de 21 dólares por barril y con un tipo de cambio de 1.500 dinares iraquíes por dólar. Llama la atención en estos cálculos que el tipo de cambio del dinar esta devaluado en un 25 por ciento respecto al vigente en el momento de la realización de las estimaciones.



que “un Gobierno provisional totalmente soberano e independiente” asumiría el poder a partir del 30 de junio. La fuerza multinacional bajo mando unificado seguiría en Irak “a petición del nuevo Gobierno” y hasta que expire el proceso político “o antes, si lo pide el Gobierno”. Asimismo, se establecería una “asociación plena” entre el mando y el Ejecutivo “mediante una estrecha coordinación y consulta” que permitiera los acuerdos, incluso sobre “operaciones ofensivas sensibles”. El 28 de junio de 2004 (dos días antes de lo previsto para evitar posibles atentados) tuvo lugar finalmente la entrega de poder a Irak. El nuevo primer ministro interino, Ayad Alawi, tomó posesión y fijó sus prioridades en un discurso televisado: la seguridad del país, la lucha contra los combatientes extranjeros y la recuperación económica.

Una de las principales tareas encomendadas al Gobierno de transición era preparar las elecciones legislativas antes del 31 de enero de 2005.

El calendario previsto a fecha de la transferencia de poder es el siguiente:

- a. Enero de 2005. Elecciones a una Asamblea Nacional que deberá redactar la nueva Constitución.
- b. Otoño de 2005. Referéndum nacional para aprobar la nueva Ley Fundamental.
- c. Diciembre de 2005. Elecciones presidenciales y legislativas para el nombramiento de un nuevo presidente de Irak y un nuevo Gobierno.
- d. Enero de 2006. Toma de posesión de las autoridades elegidas.

Para muchos la soberanía recibida no era plena, como establecía la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino muy recortada por las limitaciones que impone la permanencia en el país de tropas extranjeras. Al amparo de dicha Resolución, 165.000 soldados (140.000 estadounidenses y 25.000 de otras nacionalidades) permanecerían en Irak para “derrotar a las fuerzas rebeldes y neutralizar las influencias desestabilizantes para crear un ambiente seguro”. Aunque formalmente el Gobierno iraquí tenía el control estratégico de esa fuerza, el control táctico correspondía a cada uno de los países participantes. En teoría, los iraquíes podían solicitar su salida, aunque en la práctica tal posibilidad parecía altamente improbable.

Al margen de la presencia militar, un total de 155 “altos consejeros” se mantuvieron en

los ministerios y otros organismos relevantes. En principio se trataba de funcionarios pagados por el país que los enviaba y que dependían de sus respectivas administraciones. No escapaba al dominio público que en ciertos ministerios clave como Defensa, Interior, Asuntos Exteriores o Petróleo, la influencia de esos “ministros” en la sombra iba a continuar siendo importante.

Otra responsabilidad del Gobierno interino era la aprobación del presupuesto para el 2005, presupuesto que en cualquier caso, palidecía ante los 18.649 millones de dólares que Estados Unidos había asignado a la reconstrucción. Ese fondo, que apenas había empezado a desembolsarse, dependía curiosamente del Pentágono y no del Departamento de Estado, como es lo habitual cuando se trata de cooperación.

Evaluación de las necesidades de reconstrucción

Según una evaluación de necesidades realizada por Naciones Unidas y el Banco Mundial¹⁶, la atención prioritaria se debería dirigir hacia los sectores eléctrico, de tratamiento de aguas y hospitalario.

Para el cuatrienio 2004-2007, en el renglón eléctrico se estiman unas necesidades de inversión de 12.129 millones de dólares. El área hospitalaria requerirá un flujo de capital de 1.600 millones de dólares. En saneamiento de aguas, se estima imprescindible una inversión cuatrienal de 1.062 millones de dólares para lograr el nivel de oferta anterior a 1991. La lista de prioridades económicas en Irak podría extenderse al sector de la educación, la seguridad y la reestructuración de las empresas públicas, aspectos que gozan de relevancia tanto en los análisis del Banco Mundial como en las propuestas de gasto con fondos estadounidenses.

Presupuesto de la reconstrucción

Para la tarea de la reconstrucción económica, Irak debería contar con recursos propios provenientes de sus exportaciones de petróleo y otras fuentes de financiación internacional: fondos de los países donantes y financiación norteamericana.

Aunque los presupuestos de Irak para el trienio 2004-2006 proyectan gastos por valor de 52,2 mil millones de dólares, lo cierto es

¹⁶ United Nations, World Bank (2003): *Joint Iraq needs assessment*, UN/WB.

que el componente principal de esta suma corresponde a gastos operativos y tan solo 11,3 mil millones de dólares se emplearían en proyectos de inversión que estarán concentrados en 2005 y 2006.

La producción petrolífera, que había bajado a un tercio de su capacidad en mayo de 2003 respecto a los niveles de antes de la guerra, llegó a recuperarse hasta el 75 por ciento aproximadamente y el objetivo era que se igualase ese nivel (unos dos millones de barriles diarios) a mediados de 2004. Esto representaría unos ingresos para la economía nacional de alrededor de 20.000 millones de dólares al año. Los continuos actos de sabotaje ponen en duda cualquier previsión en este sentido. Sin embargo, los expertos consideran que este no es el mayor problema y que serán necesarios miles de millones de dólares de inversión para que el país pueda estar en condiciones de utilizar el máximo de su capacidad.

La ayuda estadounidense de 18.649 millones de dólares se erige como fuente principal de recursos financieros para la reconstrucción económica de Irak. A tenor de la distribución de fondos se centrará en el sector eléctrico (5,5 mil millones de dólares), agua y saneamiento (4,3 mil millones de dólares), seguridad (3,2 mil millones de dólares), petróleo (1,9 mil millones de dólares) y justicia social (1,3 mil millones de dólares), a lo que hay que añadir otras asignaciones más modestas para sanidad, transporte y telecomunicaciones, carreteras y puentes, educación y desarrollo del sector privado.

La Conferencia de Donantes de Madrid propició el compromiso de aportación de una ayuda internacional a Irak que, excluido Estados Unidos, rondaría los 13.000 millones de dólares para un horizonte temporal de cuatro años, destacando las contribuciones de Japón (4,9 mil millones de dólares), Banco Mundial (3,0 mil millones de dólares), Fondo Monetario Internacional (2,5 mil millones de dólares), Arabia Saudita (500 millones de dólares), Kuwait (500 millones de dólares), Reino Unido (452 millones de dólares), España (300 millones de dólares) e Italia (235 millones de dólares).

Una parte, todavía no cuantificada, de esta ayuda internacional será instrumentada a través de los Fondos Internacionales para la Reconstrucción de Irak del Banco Mundial y del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Resultado de las reformas: evaluación y perspectivas

Más de un año después de la caída del Gobierno de Saddam Hussein, y con el poder formalmente en manos de los iraquíes una encuesta encargada por la propia CPA contenía un dato demoledor: únicamente el dos por ciento de los iraquíes encuestados se mostraba de acuerdo con la ocupación.

El 28 de junio de 2004 (fecha de la transferencia de poder) no hubo celebraciones de alegría en las calles de Bagdad. No se escucharon los disparos con los que los iraquíes celebraron la captura de Saddam Hussein o la muerte de sus hijos. Su satisfacción se vio contenida por las difíciles circunstancias que aún atravesaba el país. Para la mayoría de los iraquíes, la seguridad era y es la principal preocupación y el mejor termómetro de un eventual cambio.

Según una de las disposiciones emitidas por la CPA, todas las armas en manos de personas privadas tendrían que ser registradas y objeto de una autorización especial por parte de las fuerzas de la Coalición. Ello produjo una bajada espectacular de su precio en el mercado negro, al fin y al cabo no tan clandestino, ya que, a la luz del día, seguía siendo relativamente fácil ver a personas que portaban armas ligeras, dispuestas a facilitarlas a buen precio a quien las deseara. Empezaron a ocultarse las ametralladoras Kaláshnikov que podían adquirirse a 30 dólares por unidad. Sin embargo, los iraquíes se resistían a entregar sus armas. Posiblemente hubiera sido más efectivo y no demasiado costoso, comprarlas por poco dinero y endurecer los controles en las fronteras por donde se introducían ilegalmente. Ante esto, Bremer no se cansaba de repetir que la seguridad no era una precondition para la reconstrucción, sino un aspecto más, aunque esencial, de la misma.

Cuando Bremer sustituyó como procónsul de Washington al general retirado Garner, destituido por su aparente tibieza, quiso demostrar desde el principio que sus poderes eran absolutos. Como se ha mencionado anteriormente, sus dos primeras disposiciones fueron la disolución, no sólo de la Guardia republicana del dictador, sino de la totalidad de las Fuerzas Armadas iraquíes, así como el despido de todos los miembros del partido Baaz de Saddam Hussein. La primera creó un vacío total de poder en el país, imposible de llenar con las 160.000 fuerzas de la coalición, muchas de ellas empeñadas en labores de re-



construcción. Igualmente, la desbandada del Ejército regular, cuyos miembros se fueron a casa con su armamento ligero intacto, privó a Bremer de la única institución iraquí respetada a escala nacional dada su composición interétnica y religiosa. Por su parte, la “desbaazificación” forzosa del funcionariado dejó a los ministerios en cuadro y engrosó en docenas de miles el número de desempleados. El caldo de cultivo ideal para el recrudescimiento de la resistencia.

En opinión de algunos analistas norteamericanos, la única preocupación del administrador Bremer fue liberalizar la economía, abriendo las fronteras a la importación sin considerar las necesidades de los iraquíes y sin prestar ninguna ayuda al sector privado que, tras décadas funcionando en una economía centralizada, no estaba en posición de competir. En general, el modelo de planificación económica adoptado por el gobierno Baaz, tras su llegada al poder en 1968, supuso la potenciación del sector público en detrimento de la iniciativa privada y la implantación de un generoso “sistema de bienestar”.

En abierta contraposición con el régimen destituido, la nueva Administración iraquí ha adoptado un modelo económico de corte liberal, promulgando una nueva reglamentación sobre inversiones extranjeras, levantando las restricciones que afectaban al comercio exterior y preparando un ambicioso programa de privatización de empresas públicas. Las subsiguientes reestructuraciones de las infladas plantillas de las empresas estatales están planteando un buen número de problemas sociales y políticos. A los 800.000 funcionarios civiles hay que sumar los 200.000 trabajadores de las empresas estatales, 1.200.000 jubilados, más otros 600.000 miembros de las fuerzas de seguridad actuales y pasadas (que siguen recibiendo sus salarios). Esto supone que casi el 60 por ciento de la población dependa de los ingresos generados por una industria petrolífera que no termina de despegar debido a los continuos sabotajes.

Bremer rechazaba estos y otros ataques y afirma que “el análisis del día a día impide (a sus críticos) ver con objetividad”. Y ese panorama una vez transferida la soberanía al Gobierno interino de Irak era, en su opinión, satisfactorio. Desde su llegada, 2.500 escuelas fueron reconstruidas o reparadas, tres millones de niños fueron vacunados y ocho millones de libros de texto fueron distribuidos. Todas las universidades fueron reabiertas y la libertad de prensa¹⁷ y reunión¹⁸ es total. Asimismo, Irak cuenta con una nueva moneda sin la efigie de Saddam, las inversiones extranjeras están liberalizadas (aunque éstas no llegan por la falta de seguridad) y el petróleo está en manos iraquíes. Por otra parte, también es cierto que las personas empleadas ganan, por lo general, más dinero que en la época de Saddam, aunque el costo de la vida ha aumentado significativamente, debido sobre todo a que han desaparecido las subvenciones a determinados bienes o servicios

Sin embargo, el suministro de energía eléctrica seguía estancado en 4.000 megavatios, 2.000 menos de los prometidos por Bremer para primeros de junio de 2004¹⁹, lo que significa un promedio de entre ocho y doce horas de electricidad al día. La provisión de gasolina (en el país con las segundas reservas petrolíferas del mundo) continuaba siendo muy deficiente, debiendo soportar los iraquíes colas interminables para poder suministrarse. El agua potable es de ínfima calidad y es un lujo que sólo alcanza a las ciudades. La filaria es endémica en el sur de Irak. El estado de los hospitales públicos merece un capítulo aparte.

El conflicto bélico y la difícil posguerra han provocado un recorte del PIB iraquí de alrededor del veinticinco por ciento. El Banco Mundial estima entre 12.000 y 16.000 millones de dólares el PIB de Irak en 2003. Esta significativa contracción debe imputarse en su mayor parte al descenso de la producción petrolífera y a la desarticulación de la producción industrial y agraria. Además, la tasa de desempleo varía desde el 27 por ciento que estima el Mi-

¹⁷ La orden número 14 de la CPA sobre las actividades prohibidas para los medios de comunicación prohíbe, entre otras cosas, la incitación contra las fuerzas ocupantes o el personal de la CPA, y apoyar el regreso al poder del partido Baaz o hacer declaraciones que pretendan ser en nombre del mismo.

¹⁸ Ante las masivas manifestaciones de protesta por motivo del desempleo, Bremer reintrodujo una Ley promulgada por Saddam Hussein en 1984 que prohibía las huelgas, y ordenó el arresto de los líderes sindicales.

¹⁹ A mediados de 2004, Irak producía una media de 4.000 megavatios diarios para una población de 25 millones de habitantes. El 28 de junio de 2004, fecha de la transferencia de soberanía a los iraquíes, en España se consumieron 36.300 megavatios.

nisterio de Planificación hasta el 70 por ciento según algunas encuestas. En cualquier caso, ambas son estimaciones ya que en Irak no existen estadísticas fiables.

Mención aparte merece la gigantesca deuda externa iraquí, de unos 350.000 millones de dólares, unas 20 veces su PIB²⁰. Según estimaciones del semanario británico *The Economist*, 97.000 millones corresponden a deudas contraídas con Gobiernos de Oriente medio (55.000 millones) y pertenecientes al Club de París (42.000 millones); 53.000 millones son deudas comerciales, y el grueso, 200.000 millones, compensaciones de guerra, la mayoría adeudadas a Kuwait. Hay que decir, sin embargo, que la Resolución 1.483 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas concede inmunidad a los ingresos iraquíes procedentes del petróleo, que se han de integrar en el Fondo de Desarrollo para Irak, una vez descontado un 5 por ciento destinado al Fondo de Compensación para Kuwait. Para saldar el conjunto de la deuda iraquí habría que destinar todos los ingresos del petróleo, a un ritmo de producción de 2,5 millones de barriles diarios durante más de 12 años²¹.

La comunidad internacional había prometido a Irak, en la Conferencia de Donantes celebrada en Madrid, 31.400 millones de dólares²², pero la realidad es que apenas ha llegado una pequeña parte de ese dinero, y más de un año después del derribo del Gobierno de Saddam Hussein la mitad de la población sigue viviendo del sector público. Se estima que el problema de la seguridad incrementa entre un 10 y un 20 por ciento los costos de cualquier proyecto, a resultas del pago de pólizas de seguros extraordinarias, salarios de vigilantes y gastos derivados del desminado.

Para la fecha de la transferencia de soberanía, Estados Unidos sólo había empezado a ejecutar proyectos por valor de un 2 por ciento de los 18.649 millones de dólares que el Congreso había asignado para tal fin. Incluso la

compañía norteamericana Bechtel se lamentaba de que, de los 680 millones de dólares que le habían sido aprobados, sólo 230 eran para la reconstrucción del sistema eléctrico, claramente insuficientes para hacer frente a las necesidades. Asimismo, se le dieron 53 millones de dólares para restaurar 1.300 colegios públicos y algunos hospitales, además de 45 millones de dólares para potabilización de agua y saneamiento. Según los directivos de esta empresa, cualquiera de estos sectores hubiera podido fácilmente consumir la totalidad de los 680 millones aprobados en su conjunto.

Otra empresa norteamericana, KBR, subsidiaria de Halliburton, en la que ejerció puestos de responsabilidad el vicepresidente Cheney antes de que pasara a ocupar este cargo, y más adelante investigada por el Congreso norteamericano por la forma en que había obtenido sus adjudicaciones de obras, llevaba a cabo trabajos de reparación de los pozos petrolíferos iraquíes por un monto aproximado de 7.000 millones de dólares, que procedían de los fondos pertenecientes al Cuerpo de Ingenieros del Ejército estadounidense. En principio, de acuerdo con la política aprobada por la CPA a iniciativa de Bremer, todas las empresas adjudicatarias de fondos norteamericanos debían subcontratar el 70 por ciento de sus inversiones con empresas iraquíes. Sin embargo, éstas se quejaban de que se convocaban concursos de obra civil de muy poca entidad y que los grandes contratos no se acordaban de forma transparente y pública.

En cualquier caso, las expectativas económicas de las empresas ya involucradas en la reconstrucción, y de las que miran con interés la situación desde el exterior dependerán en primer término de cómo evolucione la situación de seguridad, pero también de qué tipo de Estado se concretará en el futuro y de si el marco económico y financiero que se desarrolle inspira confianza o no.

²⁰ Se estima que una deuda exterior equivalente al 100 por cien del PIB anual de un país es insostenible. La deuda externa de Alemania tras la I Guerra Mundial equivalía a 2 veces su PIB.

²¹ Algunas organizaciones no gubernamentales utilizan la doctrina de la *deuda odiosa* del Derecho Internacional para solicitar la anulación de la deuda iraquí: la deuda es considerada odiosa si los préstamos fueron contraídos por un régimen que no tenía apoyo ciudadano, si el dinero de la deuda no fue usado en beneficio de la población y si los acreedores actuaron con conocimiento de que el préstamo estaba siendo usado para financiar actividades que dañan el bienestar de las personas.

²² Tras el conflicto bélico, el Banco Mundial realizó una estimación de necesidades para la reconstrucción económica de Irak, cuantificando el gasto necesario entre 2004 y 2007 para la rehabilitación de las infraestructuras de electricidad, tratamiento de aguas e irrigación, sanidad, educación, transportes y comunicaciones y reconversión industrial, en 55 mil millones de dólares. La cifra contrasta con los 97.000 millones de dólares que ha costado el esfuerzo bélico.

Pero, ¿cuáles han sido los errores de fondo? Sin entrar en disquisiciones sobre la legalidad o legitimidad de la intervención militar en Irak, hoy son pocos los que dudan que, una vez depuesto el Gobierno, el problema básico fue la estrategia diseñada por los neoconservadores del equipo político del Pentágono. Y lo fue porque se basó en una serie de hipótesis poco fundamentadas, como suponer que serían aceptados incondicionalmente como liberadores, que los iraquíes tolerarían una ocupación que no les garantizaba la seguridad, o que un proceso electoral calcado del sistema estadounidense podría ser aplicable sin más en un país con 40 años de dictadura a sus espaldas.

El ejército norteamericano ha actuado en todo momento como si estuviera en guerra, y sus enemigos han sido todos aquellos que no cumplen sus reglas a rajatabla. Como ellos mismos reconocen, han sido entrenados para matar, y no para tratar con una población que, por encima de todo, pone su dignidad, y que ni el propio Saddam consiguió doblegar completamente durante más de dos décadas de despotismo. Junto a esto, la desconfianza manifiesta de sus superiores en todos los iraquíes implicados en el régimen anterior. Luego se ha visto que sus propios medios eran muy limitados y escasos para enfrentarse al reto de satisfacer a una población exigente de sus condiciones de vida y con una cultura nacional orgullosa.

Por lo que respecta a la política económica, el nuevo modelo supone de facto convertir Irak en un monocultivo petrolífero dependiente del exterior en todos los demás sectores. Las nuevas políticas no han tenido en consideración el principal problema estructural de la economía iraquí durante las últimas cuatro décadas: la dependencia de los ingresos del petróleo y los escasos niveles de producción y productividad del resto de sectores.

La filosofía subyacente es que la liberalización de la economía, y unas políticas monetarias y fiscales firmes serían suficientes para poner en marcha la reconstrucción. El hecho cierto es que desde el final de la guerra ni se ha incrementado la producción nacional, ni el volumen de empleo productivo y no se han mejorado los estándares de vida de la mayoría de la población

La estrategia no ha funcionado, en primer lugar, porque en ausencia de una mínima seguridad física y jurídica es imposible ejercitar

las nuevas libertades económicas individuales. En segundo lugar, porque desde la caída de Saddam Hussein, el foco de atención tanto de la CPA como del Consejo de Gobierno y los inversores extranjeros ha sido la reconstrucción de las infraestructuras, especialmente las de producción petrolífera, electricidad y agua, y la identificación de oportunidades de inversión. No parece haberse prestado la debida atención al diseño de una estrategia de política económica a largo plazo. Y, por último, porque se deberían haber centrado mayores esfuerzos en la contribución a la economía del sector industrial no petrolero y a unas políticas fiscales que redujeran la disparidad en la distribución del ingreso y atendieran a los sectores más desfavorecidos de la población. De hecho, la Ley de la Administración ni siquiera tiene en cuenta la responsabilidad del Gobierno en materia de desarrollo económico y social.

Como Sabri Zire Al-Saadi refleja en un artículo reciente del *Middle East Economic Survey*²³, cuando se persigue una política de liberalización económica, el énfasis debe ponerse en la dinámica de sus elementos en términos de posibles efectos, cronología y coordinación; y no únicamente en la velocidad de implementación de las reformas. No se trata de perder de vista los objetivos. Irak tiene ahora la oportunidad de integrarse en un nuevo modelo económico de mercado que sostenga una senda de crecimiento a largo plazo, con creación de empleo y una rápida integración en la economía internacional. Dichos objetivos podrían lograrse a través de los mecanismos de la competencia, la iniciativa empresarial privada, la liberalización de precios y una reorientación del sistema hacia los consumidores; pero también con una política económica firme que diversifique las fuentes de crecimiento, propicie la estabilidad de precios, mejore la disparidad en la distribución del ingreso y reduzca la dependencia de las exportaciones de petróleo.

Observaciones finales

Un dicho popular entre los iraquíes después de la Guerra era: “Irak no necesita un Saddam, sino cuatro”. No significa esto que la población apoyase mayoritariamente al depuesto dictador, significa que eran y son muy conscientes de la complejidad de la estructura social iraquí. No parece que este haya sido el caso de los *halcones* de la Casa Blanca, quienes, aparente-

²³ Sabri Zire Al-Saadi (2003): *Economic Liberalization and Oil Policy in Iraq: Vision and Priorities*, Middle East Economic Survey.

mente, pensaban que el derrocamiento de Saddam en un acto de “destrucción creativa” daría por resultado la emergencia automática de la democracia. Una de las advertencias más sólidas que destacados expertos en Oriente Medio hicieron a la Administración Bush antes de la guerra fue que derribar a Saddam Hussein, sin disponer de una minuciosa estrategia social y política, podría desembocar en el surgimiento de conflictos internos que podrían durar décadas. Son cada día más los que piensan que el futuro puede deparar tal escenario, una posibilidad incluso contemplada por los servicios secretos norteamericanos.

La mayoría chií que, en principio, aceptó de buen grado la ocupación, podría recurrir a la violencia si no se satisfacen las demandas relativas a su cuota de poder (y son, y han sido, más que evidentes las reticencias norteamericanas a aceptar un Gobierno de esta índole). Por su parte, la minoría kurda está ejerciendo presión para que se respete su autonomía y su participación en los ingresos derivados del petróleo. Hay quien piensa incluso que empieza a cundir cierto arrepentimiento por haber cedido gran parte de la independencia de facto de la que disfrutaron durante los años que duró el embargo. Ambas comunidades sienten que esta es su oportunidad, y ambas tienen la sensación de haber sido traicionadas por Estados Unidos en el pasado, factores éstos que limitan el tiempo disponible para alcanzar una solución pacífica. La rama suní del Islam, mayoritaria en el mundo pero una minoría en Irak, que ha gobernado el país desde los tiempos del imperio otomano, ahora se opone al nuevo Gobierno, no sólo por considerarlo un títere en poder de Washington, sino también porque teme que si hay elecciones generales libres perderá buena parte de los privilegios que ha disfrutado en las últimas décadas.

La novedad es que, en caso de estallar un conflicto civil, éste podría no ser de árabes contra kurdos, suníes contra chiíes o musulmanes contra cristianos, sino de una minoría de todas las religiones, sectas y nacionalidades, respaldada por Estados Unidos, contra la inmensa mayoría de la población iraquí²⁴. Cabe pensar que la resistencia está básicamente dirigida por los suníes que quieren recuperar el control del país, y si no conjunta, sí paralelamente, descu-

brimos a radicales islamistas extranjeros que han encontrado en Irak el punto de reunión para su lucha contra el enemigo común estadounidense, y cuya ambición sería la formación de una república islámica en Irak. Lo sorprendente es que, en circunstancias normales, estos derivados de Al Qaeda deberían ser contrarios a la ideología del Baaz!

Algunos analistas opinan que el nuevo primer ministro Alawi, antiguo miembro del Baaz y colaborador de los servicios secretos norteamericanos, es parte de una estrategia sistemática de creación de unas estructuras similares a las de la antigua Administración de Saddam. En un reportaje del *Washington Post* se informaba que, impelidos por la tenaz oposición ejercida por la resistencia iraquí, las nuevas autoridades estaban reclutando activamente a algunos de los brutales agentes de las fuerzas armadas y de seguridad que el propio Saddam utilizó para reprimir a su pueblo. De ser esto cierto, se podría interpretar como un intento de la Administración estadounidense por recomponer el resquebrajado edificio del tiránico Estado de Saddam. Otra frase popular en el Bagdad de la posguerra y que describe las relaciones entre Estados Unidos y el régimen de Saddam era: “el aprendiz se ha ido, llega el amo”. Como hoy en Irak, la semilla del conflicto en Vietnam fue sembrada por la instauración de un régimen clientelista en Saigón. También como en Irak, Estados Unidos organizó en Vietnam unas fuerzas armadas dirigidas por oficiales locales para combatir a sus compatriotas, y reducir así el número de bajas en las filas norteamericanas. En Vietnam esta estrategia no sirvió para controlar a la resistencia y sólo consiguió prolongar aún más la guerra.

Sin embargo, el panorama podría ser aun más sombrío. Hasta la fecha, ni Irán se ha pronunciado en lo que respecta a la población chií, ni Turquía en cuanto a la región kurda. Si bien es cierto que los países de la región tienen gran interés en que las aguas se calmen, en el peor de los casos, la conclusión de este acto podría ser la total desestabilización de Oriente Medio.

Y por si esto no fuera suficiente, a finales de julio de 2004 el precio del crudo alcanzó su máximo en 14 años²⁵, alrededor de 40 dólares

²⁴ Ver Ramadani, Sami: *America has sown the seeds of civil war in Iraq*, The Guardian, 3 de Julio, 2004.

<http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,2763,1253127,00.html>

²⁵ La prensa en ese momento destacó como detonante de la subida del precio del crudo la crisis por la que atravesaba la empresa rusa Yukos aunque, obviamente, y como en otros repuntes anteriores, los efectos de dicha crisis se habrían amortiguado si la producción petrolífera iraquí hubiera estado estabilizada.



por barril. La última vez que el precio del *brent* se acercó a esos niveles, Bush padre era presidente de Estados Unidos y la primera Guerra del Golfo arrancaba con la Operación Tormenta del Desierto.

Referencias

- Benzo, M. (2004). *Misión en Irak*, Temas de hoy. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP (2003): *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building*, United Nations Development Programme.
- Clark, W. (2003). *¿Qué ha fallado en Irak?*, Crítica
- Collier, P. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank.
- Gilpin, R. (2001): *Global political economy, understanding the international economic order*, Princeton University Press.
- Nsouli, Saleh M.; Rached, Mounir and Funke, Norbert (2002): *The speed of Adjustment and the sequencing of economic reforms: issues and guidelines for policymakers*, International Monetary Fund.
- Matheson, M. (2001): *United Nations Governance of Post Conflict Societies*, American Journal of International Law, Vol. 95. No.1.
- Nsouli, S. (1996): *Current account convertibility: anachronism or transition?*, International Monetary Fund.
- Sabri Zire Al-Saadi (2003): *Economic Liberalization and Oil Policy in Iraq: Vision and Priorities*, Middle East Economic Survey.
- Scott Doran, M. (2003): *Palestine, Iraq, and American Strategy*, Foreign Affairs.
- Sen, A. (1992): *¿Puede la democracia evitar las hambrunas?*, Claves de la razón práctica, N° 28.
- UNDP (2002): *Human Development Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, United Nations Development Programme.
- United Nations, World Bank (2003): *Joint Iraq needs assessment*, UN/WB.
- Wedgewood, R. and Jacobson, H. (2001): *Forward, Symposium: State Reconstruction After Civil Conflict*, American Journal of International Law, Vol. 95. No.1.