

Elecciones y redacción de la Constitución en Irak, 2005

Joost R. Hiltermann

Director de Proyecto Oriente Medio
International Crisis Group, Ammán

El año 2005 ha sido un año decisivo para Irak en la transición posrégimen. Es posible que los historiadores lo consideren un punto de inflexión, el año en que un optimista experimento en la construcción de una nación (una prueba la encontramos, por ejemplo, en la alta participación electoral) no solamente fracasó en su intento de producir un nuevo liderazgo firme y popular, sino que además dejó al país inmerso en un ambiente de violencia sectaria y guerra civil. En el momento de escribir estas líneas (abril de 2006) las consecuencias de dichos acontecimientos no estaban del todo claras, pero la perspectiva era bastante desalentadora, tanto para Irak como para toda la zona en general, ya que la guerra civil amenazaba con estallar en los países vecinos y desencadenar una crisis que afectaría a toda la zona. El año estuvo marcado por dos fases electorales, en enero y en diciembre, y también fue testigo de un referendo sobre la nueva Constitución celebrado durante el mes de octubre. En otras palabras, se pidió al pueblo irakí que acudiera a las urnas en tres ocasiones distintas en el intervalo de un año. La actitud del pueblo irakí para con dichas votaciones, la composición de los votantes y los propios resultados ayudan a explicar las consecuencias generales, de creciente polarización, sectarismo y conflictos civiles.

Las elecciones del 30 de enero

Las dos observaciones más importantes que pueden hacerse sobre las primeras elecciones populares celebradas en Irak desde que fue derrocado el régimen del partido Baath en abril de 2003 son que los

resultados gozaron de legitimación popular gracias a un índice de participación impresionante, entusiasta y espontáneo, pero al mismo tiempo, que un boicot llevado a cabo por parte de los árabes suníes minó dicha legitimidad, ya que los resultados quedaron sesgados peligrosamente en favor de las otras dos principales comunidades irakíes, los chiíes y los kurdos. Esto supuso la exclusión institucional de los árabes suníes de los aspectos claves de los intentos de reconstrucción, principalmente el proyecto de Constitución.

Nada de esto fue predeterminado. Tanto en la programación como en la concepción, las elecciones fueron el resultado de las decisiones políticas tomadas como respuesta a las crisis específicas que tuvieron lugar al inicio del período de posguerra; dichas crisis podían haberse evitado, y se podían haber tomado otras decisiones distintas. Sea como fuere (pueden escribirse, y se están escribiendo, libros sobre el tema), se programaron las elecciones lo antes posible desde una perspectiva técnica, y la fecha más tardía posible que pudiera ser aceptada por parte de los actores políticos dominantes —representantes de la mayoritaria comunidad chií. Esta fecha, el 30 de junio, se consideró inalterable. Además, el gobierno de EE UU insistió repetidamente en la necesidad de ceñirse al estrecho programa recomendado por la Constitución interina y la Ley Administrativa Transitoria (LAT), y que un órgano no electo, el Consejo Interino nombrado por EE UU, había firmado durante marzo de 2004, y que recomendaba que las elecciones se celebraran antes de finalizar el mes de enero de 2005. Cuando acechó la amenaza de un boicot árabe suní, la falta de flexibilidad a la hora de prolongar la fecha tuvo como resultado que las elecciones se celebraran sin su participación.

La exclusión de los árabes suníes se vio agravada por el diseño del sistema electoral, que fue el resultado de la propia limitación de tiempo: teniendo en

cuenta el acuerdo de no celebrar las elecciones más tarde de enero de 2005, la flexibilidad en su diseño también se vio limitada. Teniendo esto presente, los expertos electorales de la ONU insistieron en un sistema de representación proporcional en el que Irak fuera tratado como un distrito único. Dicho sistema favorecía las coaliciones basadas en la identidad frente a partidos más pequeños, y penalizaba el ausentismo regional: no se perdieron escaños por culpa del intento de boicot de las elecciones por parte de los árabes suníes, ni tampoco por el miedo a la violencia.

Tal como se esperaba, las elecciones terminaron con la abrumadora victoria de la Alianza Unida Irakí (AUI), una coalición improvisada de partidos chiíes creada a petición de la principal autoridad chií, el gran ayatolá Ali al Sistani, cuya intervención había conducido a la programación de las elecciones en primer lugar. La AUI se llevó el 48 % de los votos, o lo que es lo mismo, 140 escaños de los 275 de que consta la Asamblea Nacional Transitoria. La lista de coalición del Kurdistán, un alianza de los principales partidos kurdos, obtuvo el 26 %, o 75 escaños. La lista laica de Iyad Allawi obtuvo 40 escaños, y los árabes suníes (distribuidos en varios partidos) obtuvieron solamente 17 escaños.

Tres meses más tarde, a finales de abril de 2005, la AUI y la lista kurda formaron Gobierno, con algunos puestos para los árabes suníes independientes que, como los líderes de la AUI, eran principalmente antiguos exiliados y cuya presencia fue considerada como simbólica por parte de la mayoría de la comunidad árabe suní. Dicho Gobierno consiguió pocas cosas durante su año de mandato (redactó el proyecto de ley electoral para las elecciones de diciembre y posteriores) y gozó de poca legitimidad popular, a pesar de la urgente necesidad de una votación popular. Fue un gobierno virtual, estrictamente de transición y de tutela en un período especialmente peligroso del trayecto de Irak hacia la restauración de su soberanía.

Proyecto de Constitución

Cuando el proceso constitucional en Irak se inició en el mes de mayo, debía ser tanto inclusivo como deliberativo, para ayudar de este modo a reestabilizar un país que era testigo de una creciente insurgencia y un desorden endémico. Simultáneamente, aparecieron dos obstáculos a dichos objetivos. En primer lugar, el ausentismo árabe suní en las urnas llevó

a un bajo nivel de representación por su parte en la Asamblea Nacional y consecuentemente, en el nuevo comité recién instaurado. En segundo lugar, la Constitución interina, la LAT, fijó un programa extremadamente estricto para el redactado de la Constitución, que requería la finalización del proceso de redactado para el 15 de agosto, con la posibilidad de una única prórroga de seis meses.

Llegado el momento, el proceso constitucional no fue ni inclusivo ni deliberativo. En cambio, ante la insistencia de EE UU, se aceleró dicho proceso con tal de disuadir a los insurgentes de intentar sacar beneficio del vacío político originado por una transición demasiado prolongada, y también (un objetivo no declarado de EE UU) para permitir una rápida entrega de poderes a los irakíes y la posterior retirada de tropas estadounidenses.

Durante el mes de julio, después de que el comité de redacción compuesto por 55 miembros hubiera iniciado sus deliberaciones, quince árabes suníes no electos se unieron a ellos con tal de proteger los intereses vitales de su comunidad. En un mes, el debate sobre los temas más espinosos se trasladó del comité a un grupo informal de líderes de partidos políticos, cuya intención era reunirse en la sede del partido o en casa de los dirigentes, a menudo sin invitar a los árabes suníes encargados de la redacción. Por consiguiente, a todos los efectos prácticos, éstos últimos fueron de nuevo excluidos del proceso de redacción desde principios de agosto. Después de aproximadamente un mes, les fue entregado un documento al que apenas habían contribuido, especialmente en sus disposiciones clave. Consecuentemente, decidieron rechazarlo por ser una imposición inaceptable, propensa a causar daños irreparables a los intereses fundamentales de su comunidad, y amenazaron con boicotear el referendo popular programado para el 15 de octubre.

Además, el proceso se aceleró debido al intento por parte de EE UU de completar la transición según el programa requerido por la LAT, cuyo punto culminante fueron las elecciones parlamentarias del 15 de diciembre. Aunque hacia finales del mes de julio se hizo evidente que los encargados del proceso de redactado de la Constitución, que hacía apenas un mes que se habían aplicado a su tarea, estaban lejos de finalizar, y que no había habido tiempo para buscar aportaciones públicas, o ni siquiera informar un poco al público de los procedimientos y los difíciles compromisos que deberían tomarse, la Asamblea Nacional decidió no ampararse en la opción de pro-

rrogar el proceso seis meses, una decisión que, según la LAT, debería hacerse efectiva el 1 de agosto. Los llamamientos por parte de los oficiales estadounidenses para que se llevaran cabo las tareas disuadieron a aquellos que, o bien se dieron cuenta de que se enfrentaban a una tarea imposible, o bien consideraron una locura el hecho de acelerar el proceso de redactado de un documento tan fundamental para el bienestar de las futuras generaciones irakíes. Habiendo dejado pasar la oportunidad de ganar tiempo extra, la Asamblea se vio obligada a aprobar un borrador completado el día 15 agosto.

Evidentemente, dicha fecha límite resultó ser una utopía, y por consiguiente, tuvo que aplazarse varias veces por incumplimiento en lo que fue una flagrante violación de la LAT. Finalmente, los bloques parlamentarios chiíes y kurdos aprobaron el borrador a mediados de septiembre, y éste fue impreso, publicado y distribuido por todo el país solamente dos semanas antes del referéndum. No tuvo lugar ningún tipo de debate público con respecto a los contenidos del mismo. Los partidos políticos realizaron esfuerzos para educar a los ciudadanos pero, la mayoría de las veces, simplemente les pidieron que votaran sí o no.

El Referéndum del 15 de octubre

Ante el posible boicot árabe suní, tanto del referéndum como de las elecciones parlamentarias, y ante el temor de esto pudiera reforzar la insurgencia, EE UU hizo de intermediario para un compromiso de última hora entre los partidos a principios de octubre. El principal resultado fue la inserción en la Constitución, que ya había sido impresa y divulgada, de una disposición que ordenaba una pronta revisión de la Constitución después de las elecciones de diciembre. A cambio, los árabes suníes acordaron su participación en el referendo.

El referendo del 15 de octubre fue testigo de una participación considerable, incluyendo especialmente a los árabes suníes. De conformidad con la LAT, la Constitución iba a ser aceptada si era aprobada por una mayoría absoluta de votantes de todo el país, y siempre que no fuera rechazada por una mayoría de dos tercios en un mínimo de tres provincias. Llegado el momento, fue aprobada de forma abrumadora sobre todo en las regiones chiíes y kurdas, y rechazada sobre todo en las regiones suníes. Sin embargo, los árabes suníes pusieron en peligro el

límite establecido de dos tercios solamente en dos provincias, al Anbar y Salah ad Din, y se quedaron solamente a 85.000 votos de hacer lo propio en una tercera provincia, Ninawa. Inmediatamente, los dirigentes árabes suníes hablaron de irregularidades, reclamando que solamente el fraude evitó que derrotaran a la Constitución. La resolución por parte de la Comisión Electoral Independiente de Irak fue distinta, y consideró la Constitución ratificada por aprobación pública.

En general, el proceso constitucional fue un desastre. Hizo más profundas las grietas allí donde se suponía que debía ayudar a repararlas, dio fuerza a la insurgencia cuando se suponía que debía cortar las alas, alimentó la violencia étnica y sectaria y produjo un texto que por su ambigüedad, sus contradicciones internas, su división y sus numerosas lagunas, sembró las semillas de un futuro desacuerdo. Con un consenso débil y deficiente, y aprobado solamente por dos de las tres principales comunidades irakíes, el documento, que debía ser un pacto nacional, amenaza con ser la fórmula y el camino hacia la disolución de Irak.

Las elecciones del 15 de diciembre

Fue así como el 15 de diciembre, un país asolado por la violencia y extremadamente polarizado se dirigió a las urnas por tercera vez en un año. El sistema electoral se ajustó adecuadamente a una representación proporcional sobre la base no de un distrito único para todo el país, sino de dieciocho distritos provinciales. Esto significaba que los árabes suníes fueron a las elecciones dándose cuenta de que, sin importar cualquier posible boicot o el absentismo registrado, tenían asegurados un cierto número de escaños en aquellas provincias donde eran mayoría. Por este motivo, y debido al acuerdo sobre la revisión constitucional anterior al referéndum, esta vez no hubo amenazas de boicot; al contrario, incluso se detectaron informes de insurgentes que instaban a los árabes suníes a registrarse y votar.

La participación volvió a ser alta, incluyendo a los árabes suníes. Pero quizá más aún que en las elecciones anteriores, los irakíes votaron en relación con sus comunidades autodefinidas: como los kurdos, los chiíes o los árabes suníes (incluso algunas pequeñas minorías obtuvieron también escaños). El «punto medio» laico, representado por la Lista Nacional Irakí (LNI) de Iyad Allawi, prácticamente desapareció.

La AUI, que se expandió para incluir el movimiento del clérigo populista Muqtada al Sadr, obtuvo 128 escaños en la Asamblea Nacional que consta de 275. La Coalición Kurda (esta vez sin la Unión Islámica del Kurdistan, quien cosechó cinco escaños por separado) quedó en segundo lugar con 53 escaños. El Frente del Acuerdo Irakí, una coalición de partidos islamistas árabes suníes, quedó en tercer lugar con 44 escaños. La LNI de Allawi se tuvo que conformar con 25 escaños, y una coalición laica árabe suní, el Frente Nacional para el Diálogo, con 11.

Dichos resultados llevaron a un punto muerto total. Bajo las reglas de una nueva Constitución, ningún tipo de lista podía dictar su voluntad, obligándole a aliarse con otras fuerzas con tal de obtener los dos tercios de mayoría requeridos para formar Gobierno. A finales de abril de 2006, seguía sin haber Gobierno. Durante dos meses, el principal escollo fue la oposición de un conjunto de partidos al Primer Ministro elegido por la AUI, Ibrahim al Yafari, quien había liderado el Gobierno durante 2005 y que fue considerado incompetente o, en el caso de los kurdos, reticente a los esfuerzos de los kurdos para hacerse con el control las reservas petrolíferas de Kirkuk mediante la revocación de las políticas arabizantes del antiguo régimen. A mediados de abril, al Yafari aceptó retirarse; enseguida fue reemplazado por su colega del partido Dawa, Jawad al Maliki, lo cual indicaba un cambio en la persona, pero no en la perspectiva o en la política de futuro.

La comunidad internacional, con la Administración Bush al frente, reclamó en repetidas ocasiones un

Gobierno de unidad nacional que incluyera a la lista laica de Allawi. Mientras que seguía siendo posible un Gobierno de este tipo, las esperanzas se fueron desvaneciendo en una continua discusión sobre si tendría la fuerza y la legitimidad necesarias tanto para gobernar como para combatir la insurgencia. Por consiguiente, los irakíes se enfrentaban a la posibilidad de que la ausencia de unidad nacional, personificada en una Constitución peligrosamente divisiva, llevara a la desintegración de Irak, o incluso que un Gobierno de unidad nacional, agrupado meses después de las elecciones de diciembre, no fuera capaz de restablecer el orden en el país.

Bibliografía

- DIAMOND, Larry. «Iraq and Democracy: The Lessons Learned». *Current History*, vol. 105, no. 687: 34-39 (enero de 2006).
- International Crisis Group, *Irak: Don't Rush the Constitution*. Bruselas: junio de 2005.
- International Crisis Group, *The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict*. Bruselas: febrero de 2006.
- International Crisis Group, *Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry*. Bruselas: septiembre de 2005.
- MARR, Phebe. «Democracy in the Rough». *Current History*, vol. 105, no. 687: 27-33 (enero de 2006).
- MORROW, Jonathan. *Iraq's Constitutional Process II: An Opportunity Lost*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace, diciembre 2005.