

Trabajo Fin de Máster

NATION-STATE (RE) BUILDING.

Un concepto en cuestión.

El caso test de Iraq (2003-2011)

Autor/es

Jose Luis Rodriguez Santisteban

Directora

Dra Yolanda Gamarra Chopo

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

2012

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES.
MASTER SEGURIDAD GLOBAL Y DEFENSA

NATION / STATE – (RE)BUILDING : Un concepto en cuestión.

El caso test de IRAQ (2003-2011)

INDICE:

- 1. INTRODUCCIÓN.**
- 2. EL DEBATE SOBRE EL CONCEPTO DE NATION / STATE – (RE)BUILDING.**
- 3. LA APLICACIÓN DEL NATION/STATE – (RE)BUILDING EN EL CASO DE IRAQ.**
 - a. El planteamiento inicial en el caso de IRAQ.**
 - b. El fortalecimiento de la Seguridad Pública.**
 - c. La Ayuda Humanitaria.**
 - d. La Gobernanza.**
 - e. La Estabilización Económica.**
 - f. El proceso de Democratización.**
 - g. Desarrollo y Crecimiento.**
- 4. EL REPLIEGUE DE IRAQ: ¿MISION CUMPLIDA?**
 - a. Lecciones del laboratorio iraquí**
 - b. Buscando la estabilidad de la zona**
- 5. CONCLUSIONES: LA REVISIÓN DEL CONCEPTO NATION/ STATE –(RE)BUILDING.**
- 6. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DOCUMENTALES.**

NATION-STATE (RE)BUILDING: Un concepto en cuestión. El caso test de Iraq (2003-2011).

José Luis Rodríguez Santisteban.

Abstract:

This document puts forward a critical revision of the concept of Nation Building / State Building through the analysis of the development of the carried out mission in Iraq between the years 2003 and 2011. It focuses mainly on three key questions. First, the conceptual debate created in connection with the Nation Building State Building. Second, the study of the implementation of the concept in the International Mission in Iraq from a multidisciplinary point of view. Third, the need of evolution of the concept toward the so-called Operations of Stabilization and Reconstruction. In conclusion, the responsibility of the International Community to face the great challenge for the Global Security that the missions of reconstruction in the so-called failed states under a new frame is meant, than evolve from the concept of Nation /State Building to the one of Nation /State ReBuilding.

Key Words: Iraq, Nation-Building, State-Building, Rebuilding, Reconstruction, International Community, Failed States.

Resumen:

Este trabajo plantea una revisión crítica del concepto de Nation Buiding / State Building a través del análisis del desarrollo de la misión llevada a cabo en Iraq entre los años 2003 y 2011. Se centra principalmente en tres aspectos clave: en primer lugar el debate conceptual creado en torno al Nation Building / State Building, en segundo lugar en el estudio de la aplicación del concepto en la intervención internacional en Iraq desde un prisma multidisciplinar y en tercer lugar en la necesidad de evolución del concepto hacia las llamadas Operaciones de Estabilización y Reconstrucción. Como conclusión, se significa la responsabilidad de la Comunidad Internacional para afrontar el gran reto para la Seguridad Global que son las misiones de reconstrucción en los llamados estados fallidos bajo un nuevo marco, que evolucione desde el concepto de Nation /State Building al de Nation / State ReBuilding.

Palabras clave: Iraq, Nation-Building, State-Building, Rebuilding, reconstrucción, Comunidad Internacional, estados fallidos.

1. INTRODUCCIÓN

El “Siglo de la Violencia”, como ha venido a llamarse al siglo XX, ha visto crecer y extenderse las amenazas de conflictos que, siendo en un principio localizados, llegaron a un extremo global cuyos paradigmas son la Primera Guerra Mundial y, especialmente, la Segunda Guerra Mundial. A las dos guerras mundiales le siguieron la Guerra Fría y las decenas de conflictos armados que se produjeron en el último tercio del siglo en dicho escenario pero especialmente aquellos que sobrevinieron tras la caída de la Unión Soviética. La Teoría de las Alianzas y la Defensa y la Seguridad entendidas como conceptos globales nacen con fuerza en ese siglo XX.

En el actual siglo XXI, el de la globalización en todos los campos de las relaciones humanas, en la Seguridad y la Defensa el término global adquiere más significado si cabe. La amenaza, como se dice en términos políticamente correctos, se ha convertido en global. No sólo se cierne sobre aquellas partes que entran en conflicto sino sobre su entorno más inmediato e incluso sobre la Comunidad Internacional.

Una característica más de los actuales conflictos, sobre todo desde el final de la Guerra Fría, es que no se producen a gran escala, sino que se localizan en escenarios que se pueden considerar marginales. Pero cuyas consecuencias pueden ser igualmente globales. Dichos escenarios marginales son, simplificando, los que vienen a calificarse como **estados fallidos (failed states)**. Su principal característica es que son el resultado o el origen de situaciones de crisis que pueden derivar a conflictos armados cuyas consecuencias pueden ser globales, como ya se ha remarcado.

De la experiencia de las dos guerras mundiales y el llamado periodo entreguerras, nació, entre otras cosas, el concepto que es objeto de este trabajo: “**Nation Building**”, o “**State Building**”.

Inicialmente, a modo de introducción, **Nation-Building** se conviene, en general, que comprende los esfuerzos necesarios para crear una Nación en base a una situación de

partida de crisis, promoviendo las reformas necesarias para que la sociedad que emerge de la misma se transforme en una sociedad no sólo en paz, sino que además coadyuve en la paz y estabilidad de su entorno. Entre las acciones previstas para ello adquiere un papel muy importante la intervención de fuerza armada.¹

El concepto de **State Building** se viene definiendo académicamente como un esfuerzo centrado en la construcción o reconstrucción de las instituciones propias de un Estado colapsado.²

Así pues, siendo el escenario en que nos encontramos uno donde la Seguridad y la Defensa adquieren caracteres de globalidad, donde la amenaza no está localizada y los conflictos armados pueden trascender a su localización o marginalización, la implementación de estos conceptos de Nation o State Building nace como un esfuerzo para poder paliar las consecuencias de crisis o de conflictos armados, su polarización a toda o parte de la Comunidad Internacional, o ,en un esfuerzo de evitación, controlar aquellos Estados o Naciones que nacen de situaciones post o pre conflicto y que son altamente inestables. De este modo, los conceptos de Nation y State Building llevan desarrollándose más de 70 años en todo tipo de intervenciones, algunas más afortunadas que otras y todas con resultados muy dispares, pero con un protagonismo cada vez mayor.³ Las que se pueden considerar como últimas intervenciones principales han sido las de Iraq, Libia, la

¹ "Nation-Building implica el uso de Fuerzas Armadas como parte de un esfuerzo más amplio para promover las reformas políticas y económicas necesarias con el objetivo de transformar una sociedad emergente de un conflicto en otra en paz consigo misma y con su entorno"(James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane y Beth Cole DeGrasse *"The Beginner's Guide to Nation Building"*, RAND National Sec Research Div. 2007).

² "Se define State-Building como el esfuerzo de construir o reconstruir un Estado cuyas instituciones de gobierno se han colapsado o desaparecido, como consecuencia generalmente de un conflicto armado, invasión o guerra civil" (*"Stability Operations and State Building: Continuities and Contingencies"*, Colloquium Report Oct 2008, Strategic Studies Institute US Army).

³ " Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos se han visto involucrados en una nueva intervención por década y las NNUU lanzaban una Operación de Mantenimiento de la Paz por cada cuatro años. Algunas de estas misiones se transformaron en misiones de Nation-Building. Desde el final de la Guerra Fría, la ratio para los EEUU es de una intervención cada dos años y para las NNUU es de una cada seis meses. La duración también ha aumentado desde cinco a diez años. Así los EEUU se ven implicados en tres a cuatro misiones a la vez, mientras las NNUU se ven dos docenas en un mismo tiempo" (James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane y Beth Cole DeGrasse *"The Beginner's Guide to Nation Building"*, RAND National Sec Research Div.2007).

piratería en Somalia y Afganistán. Las dos primeras “finalizadas”, la tercera sin un final visible y la última aproximándose a su “fin”.

Los resultados cosechados anteriormente, la nueva situación de amenaza global, y estas últimas intervenciones, llevan actualmente a cuestionarse la validez de estos conceptos, no exentos de diferentes interpretaciones políticas y, por supuesto, nada ajenos a la actual situación de crisis financiera.

Este planteamiento global, directamente relacionado con la Seguridad Global y la Defensa, y por lo tanto muy ligado con el objeto de estudio del Máster, es lo que ha llevado al autor a plantear este tema para el Trabajo de Fin de Máster. Para exponerlo, se va a revisar uno de los conflictos considerados “finalizados”, con una duración de 9 años a lo largo de los cuales se intentó poner en marcha el concepto de Nation /State Re-Building: el conflicto de Iraq. Así, a lo largo de este documento y desde una aproximación multidisciplinar, se va a analizar de un modo crítico el conflicto y post conflicto en Iraq desde el prisma de las acciones desarrolladas por la Comunidad Internacional en ese escenario, la situación actual del Estado de la República de Iraq y tratar de extraer conclusiones y lecciones para otros conflictos o situaciones similares.

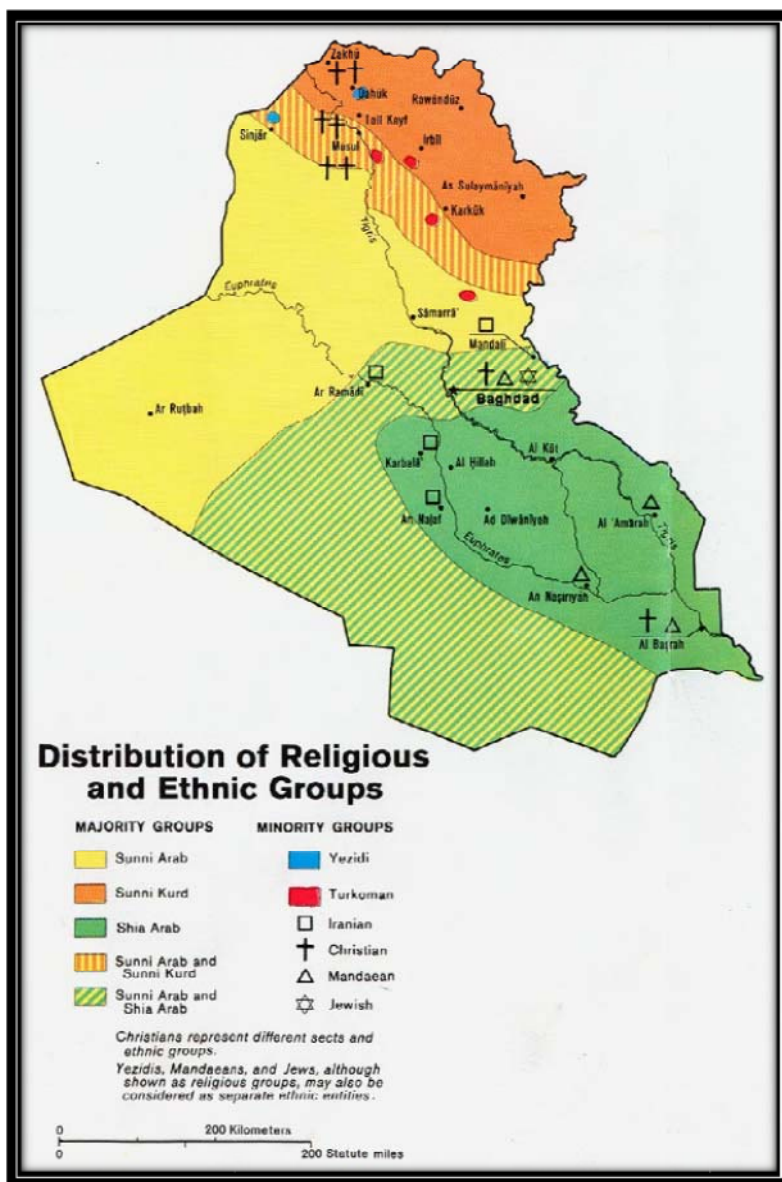
El trabajo gira en torno a cinco ejes: inicialmente una introducción, en la cual se incluye una breve sinopsis histórica del escenario principal del trabajo, Iraq, para después exponer diferentes aproximaciones al concepto Nation / State Buiding (Apartado 2) y posteriormente centrarse en el análisis de su aplicación en el caso de Iraq (Apartados 3 y 4), concluyendo con una propuesta de revisión del concepto que tratamos (Apartado 5). Para ello, se ha recurrido a la consulta de una amplia bibliografía sobre el conflicto de Iraq y el papel de la Comunidad Internacional en la resolución de conflictos, principalmente en base a trabajos académicos, prensa y estudios especializados.

El propósito final de este trabajo es intentar responder a la pregunta de si, a la vista de la experiencia en Iraq, sigue siendo válido el concepto Nation / State Building tal y como nos lo planteamos en la actualidad o necesita una nueva perspectiva.

Breve sinópsis histórica de Iraq.

Como parte de esta introducción, vamos a hacer una breve sinopsis histórica con el

propósito de comprender el origen de la situación actual en Iraq que tiene mucho que ver con el conflicto interior entre las diferentes religiones y/o etnias que conforman el actual Estado Iraquí. Según datos del Departamento de Estado de EEUU, en el documento BackGround Notes IRAQ de febrero de 2012, sobre el censo del julio de 2011 que marca una población de 30.399.572 habitantes, la sociedad Iraquí se divide en tres grupos étnicos: Árabe (75-80%), kurdos



Mapa 1. Distribución étnica y religiosa actual

(15-20%) y turcomanos y otros (aproximadamente 5%). La distribución

religiosa, clave en el conflicto Iraquí, es 97% musulmanes (chiitas 60-65 % y resto suníes) y 3% el resto. En el Mapa 1 se puede observar la distribución aproximada actual de las diferentes religiones y grupos étnicos.

En su tiempo conocido como Mesopotamia, cuna de civilizaciones, el territorio del actual Iraq fue conquistado en el siglo VII por los musulmanes. En el siglo VIII, el Califato Abasida estableció su capital en una floreciente Bagdad.

En el siglo XVI, Iraq entra en el Imperio Musulmán de Turquía. En dicho Imperio se conforman en la zona tres diferentes provincias: Mosul, Bagdad y Basora. Finalmente el imperio otomano es derrotado en la I Guerra Mundial, en la que participa como aliado de Alemania, y finalmente disuelto en el Tratado de Sevres (1920). A partir de ese momento se convierte en Protectorado Británico.

Este Protectorado Británico (que dura hasta el año 1932) marca el primer punto de inflexión importante en la historia de Iraq y está muy relacionado con las raíces de la situación actual. En base al Tratado de Sevres, tras la I Guerra Mundial, las potencias europeas vencedoras implantan un sistema de Mandatos en los territorios que habían sido hasta la fecha parte del Imperio Turco, con la supuesta intención de preparar dichos territorios para su independencia. Los británicos se hacen con el control de las provincias Iraquíes de Mosul , Bagdad y Basora. Se encuentran con una población dividida en un 50% árabe chiita, 20% árabe suní, 20% kurda y 10% cristiana. Por su experiencia con los suníes en la Guerra Mundial, los británicos favorecen de manera abrumadora a esa parte de la población en contra de la clara mayoría chiita, cediéndoles el poder político y la representación política. El ejemplo final es la elección del Rey Faisal I como primer rey de la monarquía parlamentaria que se impone en Iraq en el año de 1923, auspiciada por Gran Bretaña.⁴ En 1932, consigue Iraq su independencia y es admitido como Estado en la Liga de Naciones. Dicha independencia en realidad está estrechamente controlada por los británicos en el marco del Acuerdo Anglo-Iraquí de 1932.

⁴ Hijo de Sharif Hussein, emir de la Hijaz, dinastía Hachemita. Figura popular en el movimiento suni árabe en Siria, donde iba a ser rey promovido por los británicos, hasta que en el reparto de territorios Francia se hace con Siria y es expulsado de Damasco. Gran Bretaña le ofrece el trono de Iraq y a su hermano Abdullah el control de la Transjordania. Con raíces suníes, parecía buen candidato para la élite suní, y por su carácter tolerante en el tema religioso también parecía aceptable para la mayoría chiita. (Bellini, Melanie. *"Identity Warfare: Constructions of National Identity and the Rise of Sectarian Violence in Modern Iraq"*, Wellesley College Digital Scholarship and Archive / Honor Thesis Collection, 2012).

La monarquía hachemita goza de una situación de cierta prosperidad interrumpida en los años turbulentos de 1936 a 1941, pero en general el joven reinado goza de una buena situación que en el fondo esconde el conflicto que se produce entre la población chiita (alejada del poder y fuertemente discriminada) y la suní. Sólo habrá tres reyes: Faisal I de 1921 a 1933, Gazi I de 1933 a 1939 y Faisal II de 1939 a 1958, con el período de regencia de Abd Allah entre 1939 y 1953.

En 1958 un golpe de estado aúpa al poder al General Abdul Karim Qasim, que en 1963 es asesinado. Su muerte es aprovechada por el llamado Partido del Renacimiento Árabe Socialista (Partido Ba'ath) para tomar el poder con el liderazgo del General Ahmad Hassan al-Bakr como Primer Ministro y al Coronel Abdul Salam Arif como Presidente. Una serie de convulsas situaciones políticas, asesinatos y golpes de estado, llevan finalmente a la ascensión al poder en julio de 1979 de Saddam Hussein, con un poder absoluto.⁵

Bajo su mandato, Iraq supera la guerra con Irán (que dura ocho terribles años), devastadora para la economía de Iraq (pérdidas valoradas en 452.600 millones de dólares, y una deuda contraída con Kuwait y Arabia Saudí de 80.000 millones de dólares, dos veces su PIB). Dicha guerra escenifica de nuevo la lucha por el poder de la rama suní y la rama chiita en el mundo musulmán, y más en concreto en el Estado de Iraq. En el Iraq de Sadam Hussein todo lo árabe se identifica con lo suní y todo lo chiita se identifica como “persa”, considerado inferior y no tolerable para la identidad árabe del Estado Iraquí. De hecho, aprovechando la guerra se producen deportaciones de hasta más de medio millón de chiitas. Otro grupo, esta vez minoritario, que se ve sometido a una política agresiva de discriminación e incluso de genocidio es la comunidad kurda (Campaña de Anfal, durante la Guerra con Irán).

En 1990 se produce la invasión de Kuwait, que al final se traduce en su derrota por una Coalición Internacional liderada por los EE.UU en febrero de 1991 en la Primera Guerra del

⁵ Dicha asunción de poder absoluto se escenifica en 1979 en la llamada Noche de los Cuchillos Largos, poco después de su proclamación, donde ordena ejecutar a 21 miembros del partido por sus relaciones con Siria, invitando a otros miembros del mismo a demostrar su fidelidad participando en las ejecuciones.

Golfo. Un hecho fundamental que se produce en esta época son los levantamientos contra Sadam en las ciudades de Mosul, Basora, Karbala, Najaf, Hilla y Kut en la confianza de que la Coalición Internacional, y en especial los Estados Unidos, apoyarían dichos levantamientos. Son sofocados de manera brutal ante la pasividad de la Comunidad Internacional, con miles de muertos y casi dos millones de desplazados. La aparente pasividad de la Coalición marcará la memoria histórica de Iraq y tendrá su reflejo en la Segunda Guerra del Golfo y el conflicto del 2003 al 2012.

Lejos de ser definitiva la victoria de la Coalición, Sadam Husein se mantiene en el poder, aunque el país es sometido a una estrecha vigilancia por parte de la Comunidad Internacional así como a una dura política de embargo que no hace sino aumentar la situación crítica de la población Iraquí, sometida a un terrible dictador y a una situación de penuria interminable. Finalmente, tras los hechos del 11-S, otra nueva Coalición Internacional invade Iraq, derrotando definitivamente al dictador en marzo de 2003. El 30 de diciembre del 2006, Saddam Hussein es ejecutado por el Gobierno de la República de Iraq.

2. EL DEBATE SOBRE EL CONCEPTO DE NATION / STATE – (RE)BUILDING.

Los conceptos objeto de este trabajo, **Nation-Building** y **State-Building**, no están exentos de polémica tanto en su definición como en su implementación o incluso en el análisis de su posible evolución⁶. Vamos a centrar dicha polémica en el plano conceptual dejando el plano político o ideológico para la exposición del caso de Iraq. El desarrollo de los mismos se inicia a partir de la II Guerra Mundial, siendo académicamente aceptado que las primeras misiones de Nation-Building que se consideran como tales son las desarrolladas para la reconstrucción de Alemania y Japón durante la postguerra de 1945. Aunque con matices, se podría decir que es en esas misiones en donde se establecen los principios

⁶ Expertos académicos como James Dobbins o Frances Fukuyama hacen referencia sólo a Nation Building y en ocasiones diferencian ambos conceptos; otros como Chesterman o Belloni califican estas actividades únicamente como State Building.

generales que después se aplicarían en otras misiones sobre todo en el ámbito de la ONU y de la política internacional y diplomacia de los Estados Unidos.

En el plano conceptual, el término Nation-Building lo podemos considerar bajo el prisma de dos diferentes visiones: una intelectual que está íntimamente ligada con el nacionalismo y los procesos sociales de la formación de naciones, de clara influencia anglosajona, y otra más reciente que prácticamente coloca en el mismo plano Nation-Building y State-Building. Esto provoca una cierta confusión que dificulta el poder aclarar el papel de la Comunidad Internacional en estos procesos. En principio, por delimitar los conceptos y obviando las definiciones que se han expuesto en la introducción, se va a considerar que Nation-Building se refiere a la construcción de una Nación partiendo de la base de una identidad social, regional, ideológica, lingüística, religiosa o étnica, dentro de un espacio común delimitado por fronteras o territorios propios. Esta construcción no tiene que partir de la existencia a priori de un Estado como tal pero si de un elemento común que sirva de identificación del colectivo y catalizador del proceso. Tiene mucho que ver también con los procesos de autodeterminación, el post colonialismo y las ideologías nacionalistas.

En cambio, el término State-Building, concepto de carácter más europeo, a efectos de este trabajo se va a identificar, contradiciendo en parte también la definición de la introducción, con la creación de un aparato institucional que vertebral una Nación para convertirla en un Estado que no tiene por qué ser después de un colapso. Para enmarcar este concepto será útil convenir una definición de Estado que sirva al objeto de lo que se va a exponer a continuación. Entre las muchas definiciones de Estado elegiremos varias a efectos extraer unas características básicas. Empezaremos por la de *Herman Heller*⁷: “El Estado es la organización política soberana de dominación territorial”, luego la de *Max Weber*⁸: “Una comunidad humana que reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza en

⁷ Heller, Hermann. “*Teoría del Estado*”, 1934.

⁸ Weber, Max. “*La política como vocación*”, 1919.

un territorio determinado”, y la vertiente del argumento de Charles Tilly⁹: “Una organización que se diferencia de otras organizaciones que operen en el mismo territorio, es autónoma, está centralizada y sus divisiones están formalmente coordinadas entre sí”. Las tres nos dan las ideas básicas que buscamos: uso legítimo de la fuerza, soberanía territorial, autonomía, centralización y coordinación. Para terminar de centrar la definición de Estado, vamos a delimitar la dimensión externa del mismo. En base, históricamente aceptada, del Tratado de Westfalia (1648)¹⁰ y de la Carta de las NNUU, hay entre otros, tres principios claves para entender la naturaleza externa del Estado: el principio de soberanía y el derecho político de autodeterminación, la igualdad legal entre Estados y el principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro.

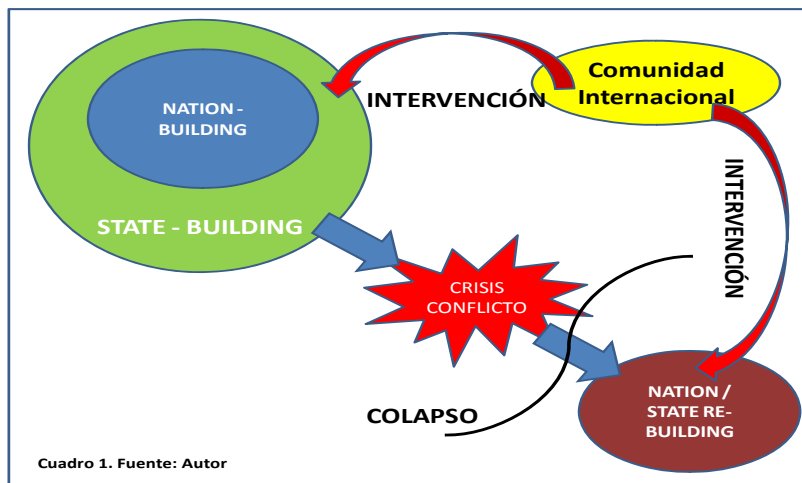
En el plano de la evolución de los conceptos que estamos estudiando, encontramos un nuevo término que parece más aceptable desde el punto de vista formal para el papel verdadero de la Comunidad Internacional: **Nation** o **State-ReBuilding**, o, traduciendo de modo directo, la reconstrucción de Estados / Naciones. Visto desde el prisma literal, se parte de la existencia previa de un Estado / Nación que, debido a una situación de crisis o conflicto, necesita un proceso de reconstrucción de su aparato institucional o de su identidad nacional. En realidad, muy similar a las definiciones que hasta el momento se han aplicado al Nation y State-Building.

Gráficamente, lo secuenciamos en el Cuadro 1.

⁹ Tilly, Charles. *“Coerción, Capital y los Estados Europeos”*, 1992.

¹⁰ Formado en realidad por los Tratados de Paz de Osnabruck y de Munster, firmados en 1648, finaliza las Guerras de los Treinta Años en Alemania y la de los Ochenta Años de España y Países Bajos. Su importancia está en que define por primera vez el término Estado Nación y marca la importancia de la integridad territorial.

CUADRO 1



Fuente: Autor

En el esquema se pretende representar que la Comunidad Internacional, o alguno de sus elementos, puede intervenir en la creación o construcción de una Nación (Nation-Building), a partir de la cual, y una vez bien establecida la Nación, se pasa a la creación de un Estado (State-Building). También puede intervenir cuando a resultas de una situación de crisis o conflicto, una Nación o Estado entra en colapso y es preciso su reconstrucción (Nation-State-ReBuilding).

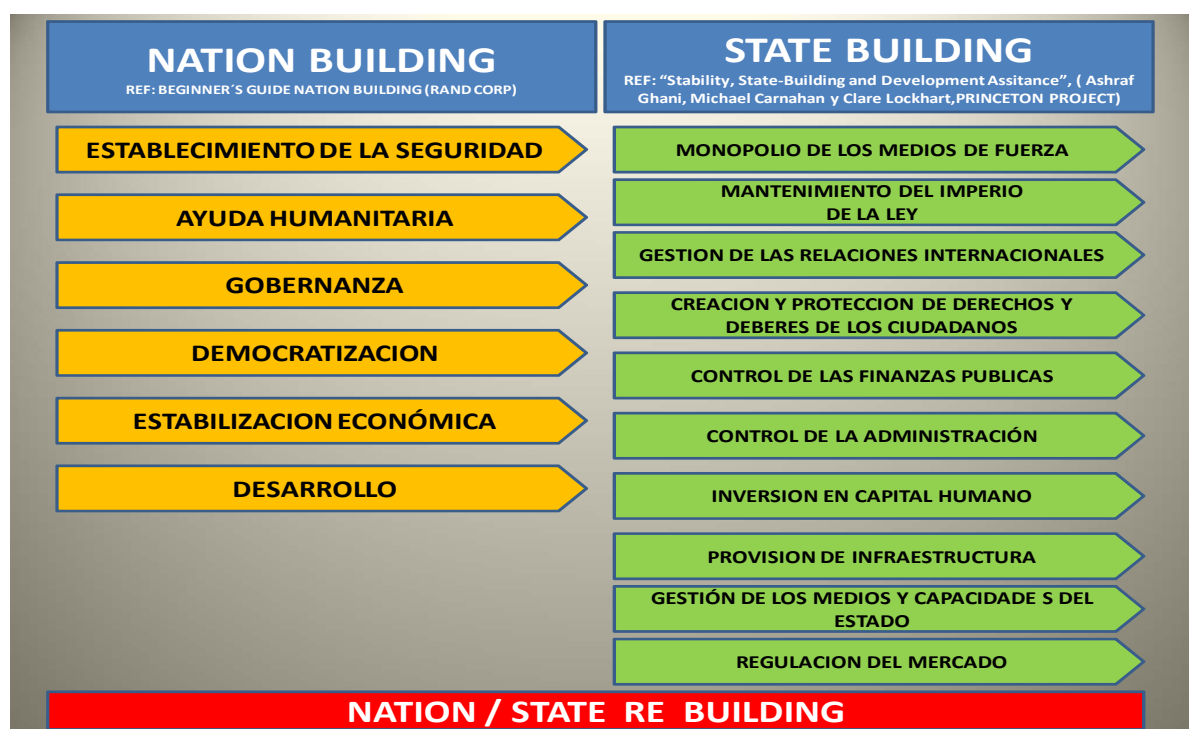
Una puntualización que, en opinión del autor es importante: la creación de un sentimiento de Nación o pertenencia (Nation-Building) sentará las bases para la construcción de un Estado (State-Building), pero no necesariamente pasa al revés: la creación y fortalecimiento de un Estado no tiene por que crear sentimiento de Nación. Esto por ejemplo, se verá que tiene su transcendencia en casos como el Iraq y el modo en cómo se afronta la reconstrucción.

Una vez planteado el debate conceptual, se debe identificar cuáles son los aspectos sobre los que se debe incidir para llegar al éxito en una misión de Nation – State – (Re)Building. En este punto la bibliografía y el debate también son muy amplios y en ocasiones confusos. Basándonos en ello, vamos a convenir a los efectos de este trabajo los siguientes campos que, gráficamente, se representan en el Cuadro 2.

En el mismo se representan en un primer lugar los campos que se consideran en la *Beginner's Guide of Nation Building* de la RAND Corp como aquellos que se deben desarrollar, no necesariamente en el orden mostrado, para alcanzar el objetivo que es promover reformas políticas y económicas necesarias para conseguir una sociedad emergente pacífica y colaboradora en el mantenimiento de la paz global.

En segundo lugar tenemos las diez funciones clave de un Estado soberano contemporáneo que identifica el *Princeton Project on National Security* como los objetivos del State-Building, en la fuente que se cita en el Cuadro 2.

CUADRO 2



Diversas Fuentes.

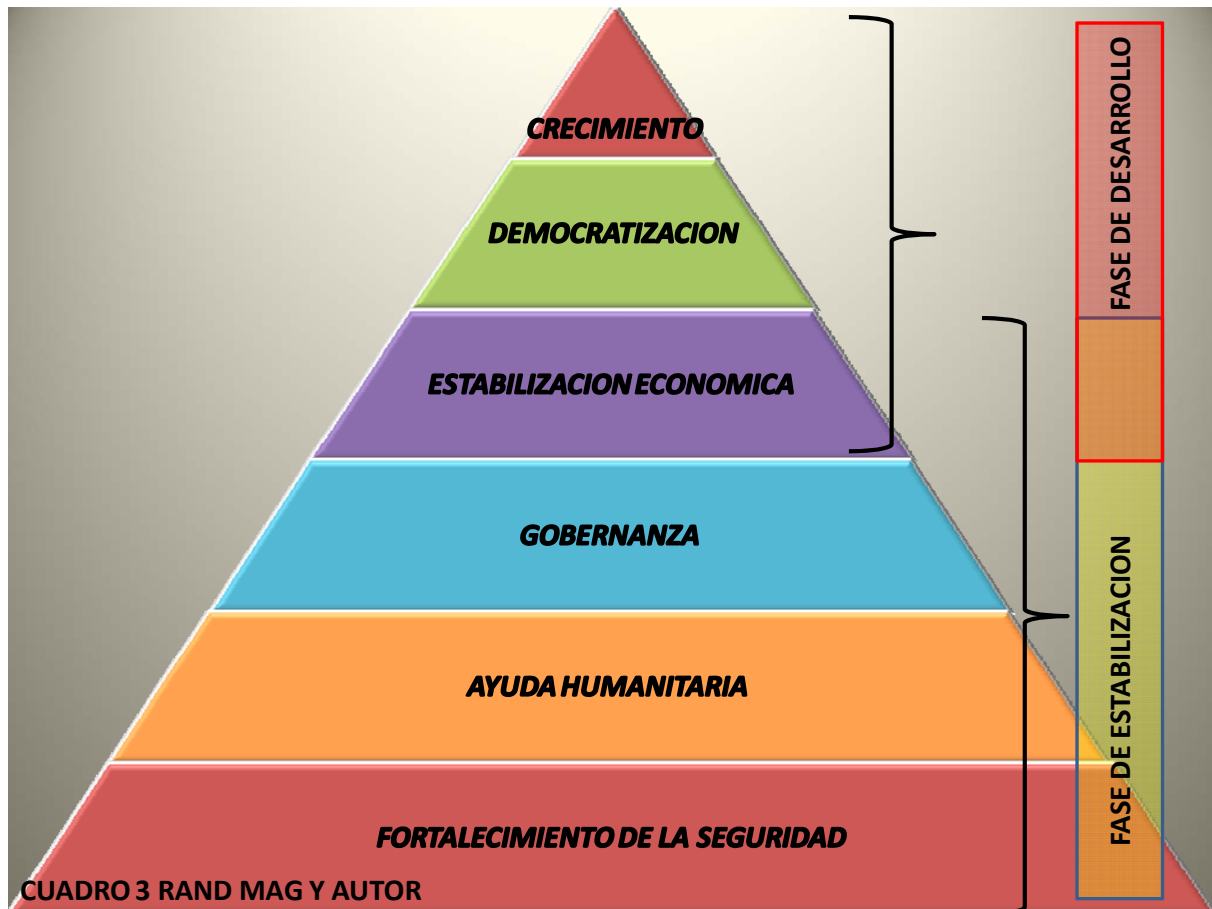
Como clave del aspecto del Nation/State (Re) Building, cualquiera de los puntos anteriores que necesite superar un colapso sería objeto de este otro concepto.

Analizando un poco más el Cuadro 2, intentando agrupar de algún modo todos los campos para poder analizar su aplicación en el caso que nos ocupa podemos hacer los siguientes bloques, que analizaremos en el caso de Iraq como un caso de misión de Nation-State (Re) Building:

- El fortalecimiento de la Seguridad Pública: aquí podemos incluir desde las Operaciones de Peace-building, hasta el establecimiento de la seguridad, el mantenimiento del imperio de la ley, la idea de justicia y la creación de la infraestructura necesaria para la misma.
- La gestión de la Política de Ayuda Humanitaria: regreso de refugiados, respuesta a carencias y crisis humanitarias como epidemias, hambrunas, desplazamiento de masas...
- La Gobernanza entendida como la capacidad de proporcionar servicios públicos, gestionar la administración, la gestión de las relaciones internacionales, la creación y protección de los derechos y deberes de los ciudadanos, el monopolio de los medios de la fuerza. En una frase: la gestión de los medios y capacidades del Estado.
- La estabilización económica como el fortalecimiento de la moneda, el establecimiento de un marco regulatorio de comercio local e internacional y el control de las finanzas públicas.
- La democratización entendida como la creación de partidos políticos, la libertad de prensa, el fortalecimiento de la sociedad civil y sus deberes y derechos y la celebración de elecciones.
- Y por último, el Desarrollo: crear las bases necesarias para el crecimiento, la reducción de la pobreza, la inversión en capital humano, la provisión de infraestructura.

A efectos también de análisis convendremos en que el orden establecido en los puntos anteriores podemos considerarlo como el más correcto a la hora de implementar una misión del tipo que nos ocupa. En el siguiente cuadro podemos representarlo como una pirámide. Aunque lo representemos de esa manera, no es necesario que los pasos del proceso se hagan de un modo sucesivo sino que, como pasa en la realidad, la mayor parte suelen ser simultáneos al actuar diferentes actores o aplicarse en diferentes sectores. Sin embargo sí podemos definir dos fases generales: una de estabilización, donde se crean las bases de la siguiente fase, y otra de desarrollo que se solapa con la primera en sus pasos finales y en la que se pueden dar pasos reales en la reconstrucción del Estado.

CUADRO 3



Fuentes: Autor y Publicaciones Corporación RAND

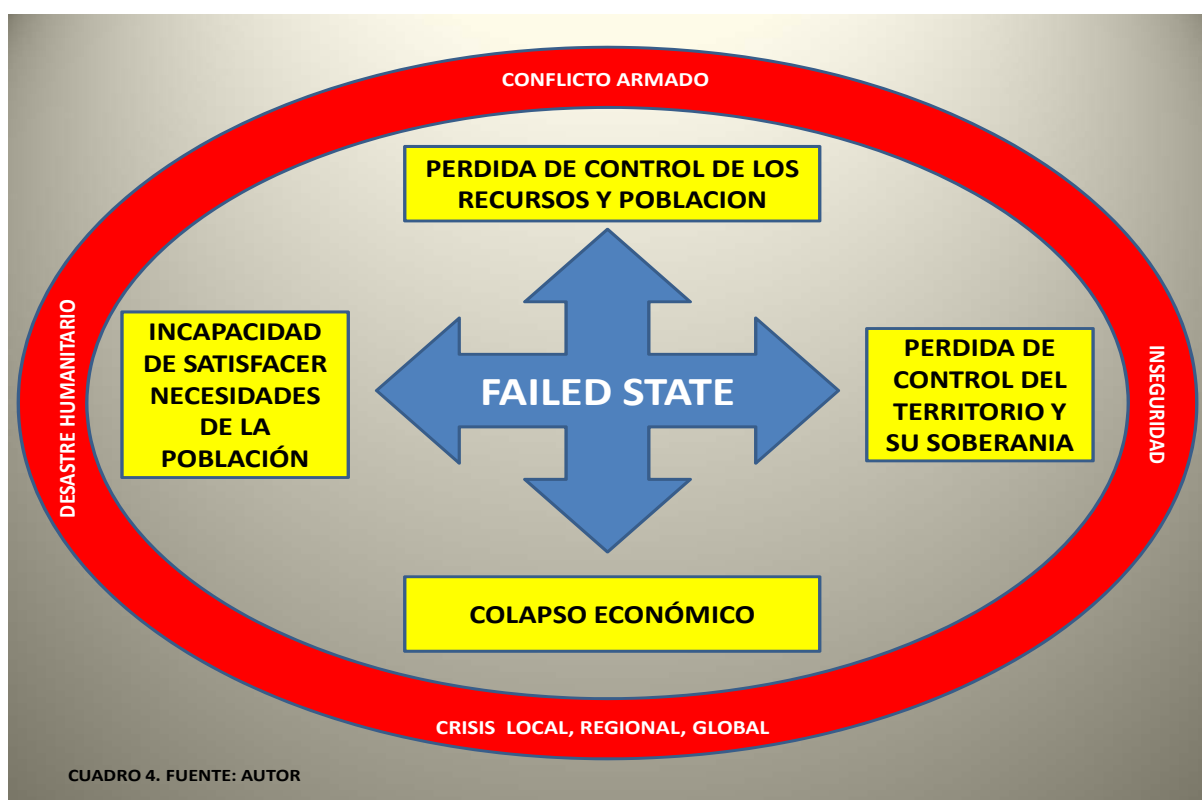
Vistas diferentes aproximaciones conceptuales, pasemos a otro aspecto importante en la seguridad global y muy relacionado con el Nation-State-(Re)Building: el problema de los llamados **estados fallidos**.

Los llamados estados fallidos son considerados actualmente una de las máximas preocupaciones y de los más importantes desafíos que tiene la Comunidad Internacional. Y al igual que el Nation-State Building está inmerso en un largo debate, confuso en sus términos. Para poder centrar el trabajo, y de nuevo basándonos en la numerosa bibliografía académica sobre este asunto iniciada en 1992¹¹, podemos decir que este concepto describe aquellos Estados o Naciones que no cumplen ninguna de las características que hemos

¹¹ Helman, Gerald B. y Ratner, Steven "Saving Failed States" Foreign Policy nº3 de 1992.

establecido en la definición de Estado que hemos convenido: no es capaz de mantener el monopolio de los medios de la fuerza, ha dejado de tener control sobre su propia soberanía, y ha dejado de ser autónomo, centralizado ni organizado en sus decisiones por que se han colapsado sus Instituciones y no tiene ni puede gestionar sus medios y capacidades. En una palabra, no puede cumplir con sus obligaciones como Estado ni con la Comunidad Internacional ni con sus ciudadanos. El Cuadro 4 representa estas características básicas y sus consecuencias.

CUADRO 4



Aquí se representa cómo un estado fallido, al producirse su colapso pierde sus capacidades de satisfacción de las necesidades de la población, el control de sus medios y de la propia población, el control de su territorio y soberanía y entra en colapso económico. Lo cual supone la amenaza latente de conflicto armado, desastre humanitario, inseguridad de la Comunidad Internacional y una alta posibilidad de que el colapso se pueda convertir en local, regional o incluso global. Como preocupación de la Comunidad Internacional, se

plantean las cuestiones básicas para poder afrontar el reto que suponen: cómo “falla” un Estado, cuáles son sus efectos, cuál debe ser la respuesta internacional y cómo encaja en el Derecho Internacional. Mientras tanto, foros como el Banco Mundial o la Fundación para la Paz realizan sus propios rankings de estados fallidos, en el afán de focalizar la cuestión. En el cuadro 5 vemos un ranking de 2007 del Banco Mundial y otros dos de la Fundación para la Paz de 2006 y 2012. Se ven determinadas diferencias debido a los diferentes criterios de ordenación pero las tendencias de localización son muy similares. Como dato significativo, del ranking de 14 coinciden en 8 países en general (marcados en amarillo), observándose que en la lista de la Fundación para la Paz permanecen entre los 14 precisamente esos ocho y alguno más (Iraq, Somalia, Haití y Pakistán).

CUADRO 5

World Bank Ranking 2007	Fund for Peace 2007	Fund for Peace 2012
<ol style="list-style-type: none"> 1. ZIMBABWE 2. ERITREA 3. COMORO 4. SUDAN 5. REPUBLICA CENTRO AFRICA 6. CHAD 7. GUINESA BISSAU 8. AFGHANISTAN 9. COSTA DE MARFIL 10. TOGO 11. R.D. CONGO 12. ANGOLA 13. ISLAS SOLOMON 14. TIMOR LESTE 	<ol style="list-style-type: none"> 1. SUDAN 2. IRAQ 3. SOMALIA 4. ZIMBABWE 5. CHAD 6. COSTA DE MARFIL 7. R.D. CONGO 8. AGHANISTAN 9. GUINEA BISSAU 10. REP. CENTRO AFRICA 11. HAITI 12. PAKISTAN 13. COREA NORTE 14. MYANMAR 	<ol style="list-style-type: none"> 1. SOMALIA 2. RD CONGO 3. SUDAN 4. CHAD 5. ZIMBABWE 6. AFGHANISTAN 7. HAITI 8. YEMEN 9. IRAQ 10. REP. CENTRO AFRICA 11. COSTA DE MARFIL 12. GUINEA BISSAU 13. PAKISTAN 14. NIGERIA

Fuentes: World Bank / Fund for Peace

3. LA APLICACIÓN DEL NATION/STATE – (RE)BUILDING EN EL CASO DE IRAQ

a. El planteamiento inicial en el caso de IRAQ.

Hasta aquí se ha establecido el escenario conceptual del Nation-State (Re) Building y se ha dejado el entrever el debate académico que suscita, particularmente desde el final de la Guerra Fría. En el caso del conflicto de Iraq, tenemos que introducir el debate político. En octubre del año 2000, el entonces candidato republicano a las elecciones de los Estados Unidos George Bush afirmaba: “No creo que nuestras tropas deban ser usadas en lo que se denomina Nation-Building. Creo que deben ser usadas para luchar y vencer en la guerra”. Estas declaraciones se enmarcaban en el contexto de una campaña en la que se criticaba duramente la política internacional del entonces Presidente Clinton que había cosechado un sonoro fracaso en Somalia, una costosa intervención en Haiti, además de tibias presencias en Bosnia Herzegovina y Kosovo¹². Aunque no se había llegado a plantear el concepto de Nation-Buiding en el marco doctrinal de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, lo cierto es que estas misiones son consideradas modelos de este tipo de operaciones en su desarrollo y objetivos, siendo el ejemplo del ambiente posterior a la caída de la Unión Soviética y los primeros estados fallidos. El Partido Republicano dirigido por George Bush hijo, y que incluía entre sus principales miembros a los llamados Neoconservadores, abogaba por una política más agresiva. El mismo George W. Bush, en declaraciones hechas en Febrero de 2003, ya como Presidente, una vez superado el golpe del 11-S, con la misión de Afganistán en plena ebullición y a punto de iniciar la invasión de Iraq, afirmaba: “Nos encontramos aquí en un momento crucial de la Historia de nuestra Nación, y del mundo civilizado. **Reconstruir Iraq** requerirá un compromiso sostenido de muchas naciones, incluyendo la nuestra: permaneceremos en Iraq todo lo que sea necesario, y ni un día más” .

¹² En el año 1993, en Somalia la intervención de la ONU (UNOSOM) y de los Estados Unidos acabó enquistada en la llamada batalla de Mogadiscio del 3 al 4 de octubre, con 18 soldados muertos y 76 heridos. Su consecuencia inmediata fue la retirada del contingente estadounidense. Si la Primera Guerra del Golfo demostró la superioridad convencional de los Estados Unidos y las potencias occidentales, la batalla de Mogadiscio demostró que una guerrilla insurgente organizada, numerosa y con armas ligeras podía doblegar con el tiempo a esa fuerza formidable. La insurgencia Iraquí tomó buena nota como los hechos demostrarían después.

Un cambio de planteamiento muy radical en relación con lo dicho en la campaña de elección, aunque sólo en las formas como se observaría con el tiempo.

La política de George W. Bush hacia Iraq estaba marcada desde el principio por varias circunstancias importantes: la fuerte influencia ideológica de los neoconservadores, que ocupaban puestos clave en la Administración, el pasado de una guerra con Iraq (la llamada Primera Guerra del Golfo) exitosa en su planteamiento táctico y operativo pero percibido como un fracaso estratégico que permitió que permaneciera en el poder Saddam Hussein, la consideración como clave geopolítica de Iraq en el escenario del Oriente Medio y el desarrollo de la doctrina de la llamada guerra preventiva y el “Eje del Mal”¹³

El núcleo duro de los neoconservadores se coloca inicialmente en los puestos clave de Presidencia, Asuntos Exteriores y Defensa. Se puede considerar sintomático cómo, con el tiempo, la política exterior pivota de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores liderada por un más bien moderado Colin Powell a la Secretaria de Estado de Defensa encabezada por un duro Donald Rumsfeld, inspirador de la llamada Doctrina Bush o de la Guerra Preventiva. Toma fuerza también la idea de que la instauración de una democracia en Iraq, podría provocar el efecto dominó de nuevas democracias en la región que, con el cambio de régimen, facilitarían la política internacional y comercial en una zona considerada clave geoestratégica por su posición y recursos. El 11-S y la amenaza global del terrorismo islámico, además del carácter tiránico del régimen de Saddam, no hicieron más que reforzar el planteamiento ideológico y acabar por catalizar toda la atención en Iraq, que es lo que pretendía la Administración Bush. La supuesta amenaza de la posesión de armas de destrucción masiva, por otro lado creíble en su planteamiento aunque luego se demostrase falsa, no fue más que un casus belli forzado para la galería internacional pero sobre todo para la propia sociedad norteamericana.

¹³ Axis of Evil: IRAQ, Iran y Corea del Norte

Anteriormente, desde enero de 2003 y como preparación de la invasión, se había creado un Ministerio para la Reconstrucción y la Ayuda Humanitaria (ORHA) presidido por el Teniente General jubilado del Ejército de los Estados Unidos Jay Garner, que pudiera encargarse de la reconstrucción del país una vez fuera ocupado. Estaba previsto que terminados los combates, como de hecho ocurriría, esta organización se convirtiera en el primer Gobierno de Iraq en la fase de ocupación (la que se llamaría Coalition Provisional Authority (CPA)) y el General Garner, que había dirigido desde el principio la ORHA, en su primer Presidente. Sin embargo, apenas un mes más tarde de la instauración de la CPA, el 11 de mayo de 2003, sería reemplazado por L. Paul Bremer, antiguo oficial del Departamento de Estado y discípulo de Ronald Dumsfeld. Era el último paso dado por los neoconservadores para controlar la situación.

Así, después de la que podríamos llamar fase de invasión (del 20 de Marzo hasta el 01 de Mayo de 2003), se iniciaría una misión de reconstrucción de IRAQ tal y como el propio George W Bush había anunciado, que a continuación analizaremos desde el prisma del concepto objeto de este trabajo y con la metodología que ya hemos expuesto.

b. El fortalecimiento de la Seguridad Pública.

Está generalmente asumido que para poder iniciar una misión de Nation-State (Re) Building el primer factor a impulsar es el fortalecimiento de la seguridad. La violencia es un obstáculo, que en ocasiones puede llegar a ser insalvable¹⁴, para el desarrollo de una política de reconstrucción que se basa en una gran cantidad de factores externos e internos incompatibles con un escenario inseguro y violento: ayuda humanitaria, crecimiento económico, inversiones externas, desarrollo de servicios públicos, ONG,s, donantes externos, etc. Es necesario tener en consideración que la mayor parte de los actores de la reconstrucción no actúan bien, o directamente se inhiben, en un ambiente hostil o violento.

¹⁴ Somalia, 1993. La situación de violencia e inseguridad generalizada forzó el abandono de las Fuerzas Multinacionales y de la ONU.

En el Cuadro 6 se muestran el objetivo general, principales actores y situación final deseada de este punto:

CUADRO 6



En el siguiente cuadro se puede ver una división cronológica con datos del conflicto que ayudará a analizar la evolución del fortalecimiento de la seguridad en el caso de Iraq.

CUADRO 7



Aunque el objetivo final de la presencia de las Fuerzas Multinacionales lideradas por los Estados Unidos, era el mismo que señalamos en el cuadro anterior (conseguir la estabilización de la seguridad (security implementation)), podemos encontrar determinadas particularidades en el caso de IRAQ.

Para empezar, las fuerzas de la Coalición que ejecutaron la invasión (Fase I) esperaban una acción militar similar a la invasión de Europa en la II Guerra Mundial y que la población recibiría de buen grado la presencia militar extranjera que venía a liberarlos de la tiranía de Sadam Hussein. Lejos de ello, no hubo tal recibimiento y las fuerzas Iraquíes eludieron al máximo posible el contacto abierto con las muy superiores fuerzas convencionales occidentales y fueron reservándose para guerrillas urbanas, que no evitaron la caída de Bagdad pero la hicieron más compleja de lo que se cree. Al terminar, la invasión empezó a morir de éxito. Las fuerzas de la coalición se vieron rápidamente en acciones policiales y de control de masas y antidisturbios, fracasando por ejemplo en evitar el saqueo de los arsenales de armas convencionales por parte de sectores radicales de la población.

La invasión y las dos siguientes fases constituyen la Operación Iraqi Freedom, constituyéndose la primera autoridad gubernativa, la CPA Coalition Provisional Authority. Una de cuyas primeras decisiones claves fue la de disolver las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas Iraquíes¹⁵, con el resultado de 400.000 hombres desocupados y, en su fuero interno, despreciados por el invasor. Este fue un error clave que se interpretó como un desprecio por la fuerza ocupante hacia un colectivo que, al contrario de lo que se pensaba en el mundo occidental, tenía un ascendente importante entre su población y que dejó un gran potencial humano a los pies de la recluta de la insurgencia. Uno de los actores principales, las fuerzas locales, era eliminado de la ecuación antes de que empezara el verdadero reto de la seguridad.

¹⁵ CPA Order nº 2 de 23 Mayo 2003.

A su vez, las fuerzas de la coalición se vieron frustradas en sus intentos de liderar proyectos de construcción y empezaron a centrarse en la lucha contra la insurgencia. Lo que empezó con los grupos insurgentes predominantemente de carácter Suní, rápidamente se complicó con la presencia de grupos chiíes como la Organización Badr o el Ejército del Mahdi, que no sólo se enfrentaban con las fuerzas de la Coalición sino también con la insurgencia suní. En el año 2004 se lanzan las operaciones Iron Hammer en Bagdad o la Ivy Cyclone II en Tikrit, así como se producen los combates de Falluja. Buscando la seguridad en la zona se llegan a establecer acuerdos con guerrillas locales y tribales, como en el caso de Falluja y la Falluja Brigade. Son alianzas de conveniencia que lo que hacen es poner de manifiesto la falta de capacidad de mantener la seguridad del incipiente Estado Iraquí que se está formando. Se comete otro error, o mejor dicho, se abunda en él: se favorece tratos con los chiíes y se combate con más intensidad a los suníes, que a su vez están apoyados por Al Qaeda.

En el año 2007 se llega a la cresta de la ola de la militarización del conflicto, que en noviembre llegó a una presencia máxima de 170.000 militares estadounidenses, proliferación de Contratistas Civiles de Seguridad (Security Civilian Contractors, SCP) y refuerzo de las incipientes fuerzas de seguridad Iraquíes que se están formando con la misión de la OTAN. El 33% de los fondos para la reconstrucción se dilapidan en seguridad y prisiones. En 2008, las Fuerzas de Seguridad Iraquíes suman 580.000 hombres, 1,3 veces las antiguas Fuerzas Armadas de Sadam Hussein.

Desde Abril de 2004 se establece la Corte Criminal Central de Iraq¹⁶ con el ánimo de perseguir los delitos de terrorismo para lo cual no se escatiman esfuerzos aunque ello signifique el atropello del Derecho Internacional. Los ciudadanos sospechosos se ponen a disposición de la autoridades de la Coalición y se hacen todo tipo de juicios sin tener en consideración la legislación local o los juzgados ni leyes tradicionales. Su funcionamiento se enmarca en el status otorgado por la "CPA Order nº 17 (Revised) Status of the Coalition

¹⁶ CPA Orden nº 13 de 22 de abril de 2004.

Provisional Authority MNF-I, Certain Missions and Personnel in Iraq". El proceso de detenciones se lleva directamente por una Unidad militar ad hoc, el Task Force 134 (TF 134), que hasta el año 2008 tendrá una gran actividad. Se llegan a gestionar hasta cuatro campos de prisioneros (Abu Ghraib y Camp Cropper próximos a Bagdad, Fort Suse en el Noreste cerca de la frontera de Iran y Camp Bucca al Sureste en las proximidades de Kuwait). Los escándalos se suceden en dichos campos con los tratos vejatorios en Abu Ghraib en 2004 o los disturbios de Camp Bucca en 2005 provocados por la masificación. Su punto más álgido coincide claramente con el período de diciembre de 2006 a mayo de 2008, que varía de unos 14500 detenidos al principio del mismo a los 22000 en mayo de 2008 y con un pico en octubre de 2007 de más de 24000 detenidos. Es decir, coincide con el período llamado "the Surge" en el operativo estadounidense y la llegada del General Petraeus y su nueva orientación de la guerra.

Otra característica de la política hacia las detenciones y los campos de detenidos se basa en la desorientación y errática estrategia seguida por las autoridades militares de la MNF-I en este aspecto que les llevó a cometer errores que no se pudieron salvar hasta bien avanzado el conflicto, prácticamente mitades del año 2007, con la nueva orientación de la lucha contra la insurgencia, la llamada doctrina Petraeus¹⁷.

El 17 de Noviembre de 2008, bajo la nueva administración del Presidente Obama, Estados Unidos firman con la República de Iraq un nuevo acuerdo que sienta las bases de un Status de Fuerzas completamente diferente al que existía hasta la fecha. Entre los puntos más importantes de estos acuerdos estaban los relativos a la detención de ciudadanos Iraquíes por parte de las Fuerzas Estadounidenses. En este momento, se está

¹⁷ En junio de 2003, la General Brigada Janis Karpinski se hace cargo de la TF 137 y la 800 Brigada PM. Bajo su mando se producen los hechos de Abu Ghraib. Es sustituida por el General Geoffrey Miller en Abril de 2004, que intenta aplicar la misma política de Guantánamo, que desde agosto de 2003 comandaba. También es relevado en noviembre de 2004 por el General Brandenburg, sin la más mínima experiencia en operaciones de detenidos ni ninguna doctrina adecuada que le apoye. En diciembre de 2005 es relevado a su vez por el General Gardner que estará al mando durante 18 meses y se enfrentará al período más complejo del conflicto (2006-2007). En Mayo de 2007, el General Stone se hará cargo de la política de detenidos con el General Petraeus al mando de la Misión en Iraq.

en la Fase IV que se señala en la operación. Se inicia la Operación New Dawn (Nuevo Amanecer) y finaliza Iraqi Freedom. La MNF-I da paso a las US Forces Iraq. Estas sólo podrán llevar a cabo detenciones o arrestos de ciudadanos Iraquíes sólo en caso de una decisión judicial Iraquí desarrollada de acuerdo con sus leyes, usos y costumbres. En el caso de arresto o detención, este será puesto a disposición de la autoridad competente Iraquí en un plazo no superior a 24 horas. Y aún más trascendente, no se realizarán operaciones de registro de domicilios u otro tipo de inmuebles sin una orden de registro del correspondiente juez Iraquí. Asimismo, los detenidos que por esas fechas permanecían en poder de los Estados Unidos y sean reclamados por las autoridades judiciales Iraquíes serán puestos a su disposición tras la correspondiente orden de arresto. El resto serán liberados a menos que el Gobierno de Iraq los reclamase. Es decir, casi 6 años más tarde de la invasión, los derechos civiles prevalecen sobre la de facto ley marcial a la que estaba sometido Iraq. Es uno de los primeros pasos para preparar, sin duda, el repliegue.

Si repasamos la situación final deseada para este punto, el fortalecimiento de la seguridad, veremos que no se ha alcanzado. Ni el Estado es capaz de proteger a sus ciudadanos, ni hay una Institución Jurídica firme pues se perdieron 6 años con un férreo control impuesto por las Fuerzas Multinacionales, ni las condiciones de los establecimientos penales son las deseables. Aunque el Estado mantiene el uso legítimo de la fuerza para el mantenimiento de la ley y el orden, es incapaz de ejercerlo ni de asegurar la paz ni siquiera en la propia capital.

Sin lugar a dudas, las primeras decisiones y actitudes tras la invasión fueron el principal lastre de al menos 4 años, hasta el año 2007. Inicialmente, los Comandantes en Jefe de las principales Unidades tomaron decisiones propias y diferentes de acuerdo con las órdenes que recibían pero sin una base estratégica clara. Un ejemplo son las diferencias entre el General Odierno de la 4 División de Infantería, en el Triángulo Suní, y el General Petraeus de la 101 División Aerotransportada, en Mosul (Kurdistán iraquí). El primero optó por una actitud agresiva, búsqueda implacable de un enemigo que no creía derrotado (el ejército de

Página 26 de 63

Sadam), con demostraciones de fuerza que fueron percibidas por la población como la actitud de un ocupante y no los supuestos liberadores que se decía que eran las fuerzas de la Coalición. En cambio, el General Petraeus puso en marcha lo que se dio en llamar el Soft Power. Con ella pretendió evitar lo que sería una posible guerra civil interna entre kurdos y árabes en su zona, de mayoría kurda y subyugada de manera brutal por Sadam Hussein. Así, hizo participar a todas las comunidades en sus proyectos de reconstrucción¹⁸, minimizó el uso de la fuerza a sus Unidades a los casos estrictamente necesarios, realizaba operaciones de detención de sospechosos de modo casi quirúrgico en base al uso combinado de Unidades de Operaciones Especiales y fuerzas convencionales y a la hora de implementar la CPA Orden nº2 que disolvía las fuerzas armadas iraquíes, lo hizo con una ceremonia de honores, condecoraciones y ofertándoles la posibilidad de unirse a sus proyectos de reconstrucción del nuevo Estado de Iraq. Cuando su unidad fue relevada al principio de 2004, lo hizo una Unidad con menos potencial y que no podía continuar con la política de su antecesor, que además había sido llamado al orden por el propio Paul Bremer. Como resultado, en la espiral de violencia que se desató en la primavera de 2004, Mosul fue un foco más.

c. La gestión de la Ayuda Humanitaria.

Como ya hemos determinado, en el proceso de reconstrucción y en la fase de estabilización, una vez sentadas las bases de la seguridad llega el proceso de la gestión de la crisis humanitaria y de la ayuda humanitaria que se pueda recibir. Todo Estado o Nación que haya emergido o esté intentando hacerlo de una situación post conflicto, se enfrentará al problema humanitario de los refugiados, de los desplazados, de la carestía de recursos y del aumento de necesidades así como a la más que probable falta de infraestructuras u organización por no hablar de la amenaza clara de hambrunas o epidemias.

¹⁸ Para ello, no esperó a la llegada de fondos de Bagdad o de Washington sino que aprovechó los fondos CERF Commander Emergency Response Fund, que cada Jefe de Gran Unidad disponía.

Así, el proceso de reconstrucción en este aspecto se basará inicialmente en abordar el problema inmediato, que se convierte en sí en un objetivo de corto plazo: el problema de los refugiados y desplazados, el aspecto humanitario que, al fin y al cabo, se convierte en motivo inicial de la intervención de muchos países donantes así como organizaciones supranacionales. Es un banderín de enganche bastante eficaz apelar a las razones humanitarias para la intervención. Tanto que, en bastantes ocasiones, antes de tener asegurado el primer punto, o al menos razonablemente asegurado, se impone la acción humanitaria con el riesgo que puede implicar. En el Cuadro 8 se pueden observar el objeto, actores y situación final deseada que definimos.

CUADRO 8

LA AYUDA HUMANITARIA	
OBJETIVO	EL OBJETIVO PRINCIPAL ES ESTABILIZAR EL ESTADO CREANDO LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA FAVORECER EL REGRESO DE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS, PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO ARMADO O CRISIS EN LA POBLACIÓN Y DOTAR AL ESTADO DE LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA AFRONTAR POSIBLES FUTURAS CRISIS HUMANITARIAS
PRINCIPALES ACTORES:	<ul style="list-style-type: none"> •NACIONES UNIDAS / UNION EUROPEA •ONG,s Y BANCO MUNDIAL •ESTADOS DONANTES •ACCION CIVICO MILITAR.
SITUACION FINAL DESEADA:	EL ESTADO ES CAPAZ DE ASEURAR LAS NECESIDADES VITALES DE SUS CIUDADANOS FAVORECIENDO EL REGRESO DE LOS DESPLAZADOS POR MOTIVO DEL CONFLICTO, LA DESAPARICIÓN DE LA NECESIDAD DE CAMPOS DE REFUGIADOS Y ASEGURANDO LA REPATICIÓN ECUÁNIME DE LA AYUDA HUMANITARIA QUE SE RECIBA SIN NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN DE OTROS ACTORES.
CUADRO 8 FUENTE AUTOR	

Durante la Guerra del Golfo de 1991 unos 90.000 Iraquíes se refugiaron en Arabia Saudí tras la derrota del levantamiento chiita mencionado en la introducción histórica, así como entre 200.000 y 350.000 en Jordania. Ante estos antecedentes, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) estimaba en febrero de 2003 que se producirían unos 600.000 refugiados durante la invasión. Así se previó la construcción de varios campos de refugiados a lo largo de las fronteras de Irán, Jordania, Kuwait, Siria y

Turquía. Sin embargo, el flujo de refugiados fue bastante inferior al esperado. En el cuadro 9 se puede observar la cifra de 2003 y 2004, y no eran tan elevadas como se preveía.

En relación con los IDP (Internal Displaced Person), es decir, los desplazados de sus hogares, y del regreso de otros refugiados el portavoz de UNHCR, declaró el 20 de Julio de 2003 que se esperaba el regreso masivo de aquellos refugiados en otros países durante la dictadura de Saddam Hussein, pero de nuevo las previsiones fallaron. De hecho, se pensaba en un afluencia de retorno de más medio millón de personas que a su vez agravaría el problema de los desplazados que ya existía desde antes de la guerra.

En el cuadro 9 podemos observar cómo el problema de la crisis humanitaria en Iraq no lo crea la invasión en sí misma. El foco del problema estaba ya en la situación de Iraq antes de la guerra, sobre todo en el conflictos sectarios entre suníes y chiíes, pero se ve agravado con el paso del tiempo debido principalmente a los combates entre la Coalición Multinacional y la insurgencia, con especial virulencia en sitios como Bagdad y alrededores o la provincia de Al Anbar en el año 2004.

CUADRO 9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REFUGIADOS	252.300	257.200	207.600	1.432.800	2.291.050	1.871.130	1.705.290	1.642.490	1.389.169
IDP	Más de 100.000	Más de 1Millon	Desconocido	1.700.000	2.200.000	2.800.000	2.760.000	2.760.000	1.300.000
RETORNO	51.500	81.900	59.100	5.000	49.350	25.430	184.720	Desconocido	340.342

FUENTE: IISS.ORG / ARMED CONFLICT (data base)

Los IDP van aumentando continuamente sobre todo en los picos entre los años 2004 y 2007 que coinciden con algunos episodios de recrudecimiento del conflicto interno de Iraq (en Samarra de febrero de 2006, producen más de 81.000 desplazados) o con las principales operaciones militares de la Coalición en Bagdad, Anbar, Diyala, Najaf o Karbala.¹⁹ De manera global, la crisis humanitaria se ve agravada por varios factores: la

¹⁹ En el año 2007 se produce el período llamado por los Estados Unidos, "The Surge". En este período la presencia militar estadounidense pasa de 132.000 a 170.000 hombres. La estrategia de la lucha

violencia sectaria entre suníes y chiíes, los combates con la insurgencia, la corrupción generalizada²⁰, las alegaciones de violaciones de derechos humanos perpetradas por tropas de la Coalición²¹, la focalización del problema de los refugiados en los países del entorno²², la mayor parte del dinero destinado a proyectos de reconstrucción y de ayuda humanitaria se dilapida en gastos estructurales²³, la generalización del terrorismo de carácter sectario y religioso que aumenta a medida que avanza el conflicto afectando a todas las comunidades y la dramática falta de servicios básicos que apenas llegan a la mitad de la población²⁴.

Atendiendo a lo que hemos definido como situación final deseada, se puede observar por los datos que el Estado de Iraq saliente del proceso de reconstrucción no sólo no es capaz de asegurar las necesidades vitales de sus ciudadanos sino que además apenas alcanza a gestionar la gran cantidad de desplazados que se han estado produciendo durante todo el proceso. Por esa misma razón, por seguir siendo una situación de crisis humanitaria entre otras razones, la ONU permanece en la zona con su misión de UNAMI que el pasado 25 de julio de 2012, el Consejo de Seguridad de la ONU ha prorrogado un año más con el compromiso de revisar el mandato en ese período de tiempo.

Las cifras de 2012, en lo que va de año y según la UNHCR, son de 1.428.308 refugiados, 1.332.382 IDP,s y un retorno de 260.699 personas.

contrainsurgencia cambia con la llamada Doctrina Petraeus, auspiciada por el General Petraeus que se hace cargo del Mando en esa época.

²⁰ Con denuncias como la que presentó la CBS en el año 2006 que se afirmaba que más de 800 millones de dólares habían sido robados por funcionarios del estado para tráfico de armas

²¹ Informes de 2005, por ejemplo, hablan de 24 civiles muertos en Haditha en noviembre de 2005 (incluidos siete mujeres y niños) en el llamado My LAi Iraquí, u otros 11 más en Ishaqi en marzo de 2006, así como los tristemente célebres tratos vejatorios a prisioneros en Abu Grahیب.

²² Funcionarios sirios calculan en 2008 que los refugiados le cuestan al gobierno de Siria 1.600 millones de dólares al año. En ese año, Siria había acogido ya hasta 1.100.000 refugiados Iraquíes. En ese mismo año, en países occidentales apenas hay 120.000

²³ Más de la mitad del presupuesto de los programas de ayudas se gastan en manutención, alojamiento, burocracia y seguridad de los empleados contratados por empresas como KBR (Kelly Brown Route) de Halliburton.

²⁴ En 2006 el 10% de los niños sufren malnutrición aguda, el 15% de la población necesita ayuda humanitaria, una cuarta parte depende de la repartición de raciones del World Food Programme, el acceso al agua, luz, combustible y comunicaciones están muy restringidos por la situación de seguridad. En 2011, la situación no ha mejorado apenas y en 2012 los ratios siguen muy parecidos debido al agravamiento de la actividad terrorista.

d. La Gobernanza.

El camino hacia la estabilización de un Estado en un proceso de reconstrucción, pasa necesariamente por el proceso de sentar las bases de un Gobierno con capacidades suficientes para ejercer su acción de gobernar. Esto es lo que podríamos llamar la gobernanza. En términos de la Real Academia de la Lengua, gobernanza (del término inglés “governance”) es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” y lo define asimismo como sinónimo de gobernación, gobierno o incluso gobernabilidad. En términos prácticos para este trabajo, vamos a definirlo como la práctica eficaz y cualitativa de la acción de gobernar que le proporciona legitimidad frente a su población y fiabilidad frente a la Comunidad Internacional y el Mercado. Podemos distinguir entre una gobernanza administrativa y otra económica, considerando que la segunda puede ser una consecuencia de la primera. De todos modos, se necesitan instrumentos apropiados que un Estado saliente de un conflicto o crisis difícilmente puede alcanzar por sí sólo. En el Cuadro 10 se detalla el objeto, actores y situación final deseada que definimos para esta fase.

CUADRO 10

GOBERNANZA
OBJETIVO EL OBJETIVO PRINCIPAL ES RECONSTRUIR O EN SU CASO FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, ASEGURANDO SU CAPACIDAD DE COORDINACIÓN DE SUS ACCIONES Y DE EXTENDER LA ACCIÓN DEL ESTADO EN TODO SU TERRITORIO, ASENTANDO LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRAL Y REGIONAL.
PRINCIPALES ACTORES: •NACIONES UNIDAS / UNION EUROPEA •BANCO MUNDIAL •ESTADOS DONANTES
SITUACION FINAL DESEADA: EL ESTADO ASEGURA LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN TODA O MAYOR PARTE DEL TERRITORIO, ESTABLECIENDO UNA ADMINISTRACIÓN COORDINADA TANTO A NIVEL NACIONAL, COMO REGIONAL Y LOCAL. SE FORTALECIEN LAS RELACIONES CENTRALES-REGIONALES Y LA PRESENCIA DEL ESTADO SE PERCIBE EN SUS ACCIONES.

CUADRO 10 FUENTE AUTOR

Entrando en el punto de la gobernanza tal y como la hemos definido se puede observar que a la hora de enfrentarse a este problema, la Coalición Internacional y en especial los Estados Unidos, partían de concepciones previas que se demostrarían erróneas. Para empezar la idea preconcebida desde el principio y gestada en el seno neoconservador de la administración Bush de que se debía hacer una purga del partido Ba'ath en toda la administración local, regional y central de Iraq. Y otro probable error fue tratar de imponer un sistema centralizado en un Estado cuya base social imponía un funcionamiento fundamentalmente local, por no decir tribal. A ello hubo que añadir que tanto el Banco Mundial como el FMI, verdaderos catalizadores de la gobernanza, la estabilización económica y el desarrollo y crecimiento, no entraron en la zona hasta el 2004 y con la misión UNAMI en marcha, cuando ya la CPA había adoptado decisiones importantes.

La decisión de dismantelar toda la administración Iraquí mediante un proceso de deBa'athificación²⁵, dejó en la calle una cantidad que, según las fuentes, varía entre 30.000 y 50.000 y hasta 100.000 funcionarios. Aún siendo comprensible la intención de evitar que en la nueva administración hubiera presencia de aquellos que participaron activamente o incluso promovieron la política contraria al Derecho Internacional y a los Derechos Humanos del partido Ba'ath, la tabla rasa hecha con todo el personal puso en la misma balanza a aquellos que se vieron obligados a unirse al partido para mantener su estatus y privó a la nueva administración de personal experto, conocedor del país y sus peculiaridades y con amplios conocimientos profesionales (profesores, médicos, administrativos, etc...). Así la CPA se vio obligada a iniciar desde cero la creación del Nuevo Iraq, además de seguir dando contenido ideológico a la insurgencia promoviendo la percepción de la población de una ocupación extranjera y no una misión de estabilización y reconstrucción.

El nacimiento del Interim Iraqi Authority IIA y el Iraqi Governing Council como órganos de gobierno y representación proporcional de las diferentes comunidades del país se vio constreñido por la permanente supervisión, control total de hecho, de la CPA de Bremer que

²⁵ CPA Order n1 "De-Ba'athification of Iraqi Society", Mayo 2003.

actuaba como una autoridad de ocupación real. Además, debido a la nula confianza en las autoridades locales, a las presiones que se recibían por parte de Washington de crear lo antes posible un gobierno nacional, la nula experiencia Iraquí en sistemas federalistas, una dramática falta de personal occidental familiarizado con la zona y con la idea de no dar posibilidades de actuar con autonomía a las diferentes etnias en sus respectivas áreas de influencia, se impuso un sistema centralizado que lastraba la ejecución de las decisiones de la propia CPA que, para su implementación, debía apoyarse en los Jefes de las Grandes Unidades militares desplegadas en las diferentes áreas. Como resultado, la percepción de la población era cada vez más negativa.

La actuación de la CPA, en realidad consciente de sus limitaciones y de que la situación de seguridad se deterioraba por momentos, se intentó centrar en proyectos de reconstrucción de servicios públicos como el abastecimiento de electricidad y energía, cuyo relativo éxito se vio también relativizado por la gran demanda que exigían los propios ocupantes. Aún consiguiendo niveles parecidos en algunos aspectos a los anteriores a la guerra, esto no se percibía como un éxito²⁶.

Al principio de 2004, el Banco Mundial a través del llamado Iraqi Trust Fund ITF, y con la participación de gran cantidad de países donantes²⁷, empieza a intervenir en proyectos de reconstrucción de la administración partiendo incluso de la base de la formación de personal. Muchos de esos proyectos siguen en marcha actualmente. En total más de 65 proyectos de formación de más 1450 funcionarios de alto nivel para gestión económica, del sector público y sanidad. Desde 2004, y bajo diferentes estrategias, pese a la situación de inseguridad se ha ido evolucionando aunque muy lentamente en la capacidad de administración del Estado de Iraq.

²⁶Entre otros datos por ejemplo: la producción de electricidad en 2004 era de 32.295 millones de Kw/h frente a los 32.251 de 2001, el % del PIB dedicado a salud en 2004 era del 5,19% frente al 1,27 % del 2001 y el % de la población rural con acceso a agua corriente era del 51% en 2004 frente al 49% de 2001.(Fuente: World Bank Data Source)

²⁷En total 24 donantes: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, India, Irlanda, Italia, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Qatar, República de Corea, España, Suecia, Turquía, Estados Unidos y Reino Unido.

Una vez superado el período que podemos llamar de transición de la CPA y cuando los principales actores (NNUU, UE, Banco Mundial, Países Donantes) intervienen, el lento proceso de potenciar la gobernanza o gobernabilidad de IRAQ empezó a dar sus primeros pasos hacia la reconstrucción, pero el lastre de las decisiones tomadas sobre todo con la CPA Order nº1 ralentizaron el proceso de manera decisiva. Aún así, actualmente no se puede decir que la situación final deseada, que es la percepción de la acción del Estado de IRAQ en todo su territorio y su capacidad de actuación en toda su extensión, se haya logrado o se prevea se consiga en un plazo razonable.

e. La Estabilización Económica

En el proceso de crear las condiciones necesarias para poder reconstruir el Estado, otro de los pasos importantes es estabilizar una economía que se ha visto colapsada por el conflicto de tal modo que ese incipiente Estado tenga los recursos necesarios para poder dar los pasos hacia el crecimiento y el desarrollo económico. En el siguiente cuadro, veremos el objeto, actores y situación final deseada para esta fase. El éxito de este punto, crea las condiciones necesarias e imprescindibles para que el Estado pueda empezar a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, ganar su confianza y sobre todo la legitimidad real

CUADRO 11

LA ESTABILIZACION ECONOMICA	
OBJETIVO	EL OBJETIVO PRINCIPAL ES ESTABILIZAR LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO RESTABLECIENDO LAS CONDICIONES MÍNIMAS IMPRESCINDIBLES, SENTANDO LAS BASES PARA EL POSTERIOR DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS ECONÓMICOS NECESARIOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DOTANDO AL ESTADO DE LAS CAPACIDADES NECESARIAS.
PRINCIPALES ACTORES:	<ul style="list-style-type: none"> •NACIONES UNIDAS / BANCO MUNDIAL / FMI •ESTADOS DONANTES
SITUACION FINAL DESEADA:	EL FORTALECIMIENTO DE LA MONEDA Y DE LAS BASES DE LA POLÍTICA MONETARIA DEL ESTADO ASÍ COMO LA CREACIÓN DE UN BANCO CENTRAL CAPAZ DE FINANCIAR LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO. LA CREACIÓN DE LAS BASES DE UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA, ASÍ COMO DE CONTRATACIÓN E INVERSIONES.

CUADRO 11 FUENTE AUTOR

En un caso general, los primeros pasos hacia la estabilización económica se basarán en objetivos principalmente macroeconómicos: estabilizar la moneda, luchar contra la inflación, reconstrucción o en su caso creación de un Banco Central, creación de un sistema de ingresos al Estado (impuestos o inversiones exteriores) con un sistema de control nítido que le permita a su vez realizar las inversiones necesarias en el país y, de un modo fundamental, luchar contra la corrupción.²⁸

Partiendo de la base de que el Estado que se pretende reconstruir no es capaz por sí sólo de afrontar los objetivos que se plantean, se puede afirmar que en este paso de la reconstrucción tiene un papel primordial la Comunidad Internacional en dos vertientes: las organizaciones supranacionales y los países donantes.

En el caso de las organizaciones supranacionales, la organización experta en estos temas es el Fondo Monetario Internacional (FMI) que actúa conjuntamente con el Banco Mundial y en el caso de intervención de una misión de la ONU, en coordinación con la misma.²⁹ En el caso de los países donantes, se ha demostrado fundamental la organización de una Conferencia de Países Donantes dirigida por Naciones Unidas y el Banco Mundial, a efectos de canalizar la ayuda que los países estén dispuestos a donar ayuda económica y coordinar la misma con las autoridades del Estado que se pretende reconstruir y las ONG,s que intervengan en el proceso. Sin lugar a dudas, la intervención en las Conferencias de Donantes es otra de las herramientas de política exterior de los diferentes países de tal modo que su implicación mayor o menor está directamente relacionada con su interés en el proceso de reconstrucción dirigido por la ONU.

La situación de partida en Iraq era la correspondiente a un Estado que desde mitades de la década de los 80, había sufrido tres guerras y una tiranía que dio pie a una política de

²⁸ Los retos clave de la estabilización económica son la estabilización de la moneda, la creación de un sistema de pagos y de impuestos, la creación de capacidades del Estado, un sistema de auditorías y control fiable y la lucha contra la corrupción.(Dobbins, James. *"Beginner's Nation Building Guide"*, 2007)

²⁹ "El FMI ofrece asistencia de emergencia para ayudar a los miembros a satisfacer sus necesidades inmediatas de financiamiento de la balanza de pagos en situaciones de catástrofe o postconflicto. La asistencia financiera de emergencia está organizada para un desembolso rápido y se respalda mediante asesoramiento de política económica y, en muchos casos, en asistencia técnica" (IMF Factsheet Asistencia de Emergencia del FMI).

desarrollo negligente y corrupta, así como un embargo que acabó condenando a la mayor parte de la población a la dependencia del racionamiento y de programas como el del Alimentos Por Petróleo.

En el mes de octubre de 2003, seis meses después de la finalización de la invasión y con la CPA al cargo de las fuerzas de ocupación, las Naciones Unidas y el Banco Mundial emitieron el Informe Conjunto de Necesidades de Iraq³⁰. El propósito principal del mismo, era informar a la Conferencia de Donantes que se celebraría en Madrid entre el 23 y el 24 de Octubre de 2003, fijando un escenario macroeconómico basado en datos proporcionados por la CPA y el FMI, así como prioridades sectoriales para el desarrollo. Para ello, se propone en el informe unas líneas de acción basadas en previsiones para el año 2004 y el período 2005-2007. Los posteriores acontecimientos y el deterioro de la situación de seguridad pondrán en cuestión la consecución de los objetivos del documento, que han sido permanentemente revisados en base a Stand By Arrangements (SBA) bianuales del FMI y a las diferentes notas informativas emanadas de la asistencia técnica del Banco Mundial³¹.

En el caso de Iraq, una de las consecuencias colaterales de las primeras decisiones tomadas por la CPA (las CPA Order 1 y 2) implicaron el desmantelamiento de todo el sistema de control público anterior a la guerra, creándose la propia CPA la necesidad de la creación de un cuerpo funcional propio y la construcción. Si se suma el hecho de que la ONU no tuviera presencia inicial en la zona hasta principios del año 2004, dejó en manos de la CPA los primeros pasos conducentes a la estabilización económica del país. La CPA era consciente desde el primer momento de la importancia de este aspecto y así lo incluye entre sus primeros objetivos³², siempre bajo la presión de la política norteamericana

³⁰ El Informe conjunto fue realizado por el United Nations Development Group y el Baco Mundial, incluyendo a la International Finance Corporation, bajo la supervisión del Representante Especial de NNUU para Iraq (a la sazón, D. Sergio Vieira de Mello hasta su fallecimiento en el atentado contra la ONU de Agosto de 2003) de acuerdo con lo establecido en UNSCR 1483. También participaron el FMI, la Unión Europea, Australia y Japón en el aspecto macroeconómico, y la propia CPA proporcionando datos necesarios.

³¹ La primera nota interina se emite en la fecha de 14 de enero de 2004, y trata de la estrategia del Banco Mundial para 2004 y 2005, la segunda se emite el 23 de agosto de 2005 con referencia a los años 2006 y 2007 y un tercera se emitió en febrero de 2009 y cubre del 2009 hasta fin de 2011.

³² En una presentación de la CPA al Presidente Bush en mayo de 2003, se definen dos fases: Fase I: Estabilizar la situación post conflicto y Fase II: Consolidar la victoria. Los objetivos de la primera fase eran

neoconservadora que se centraba en la democratización del Estado como un paso previo necesario para la apertura del nuevo Iraq al mercado internacional. Así los primeros pasos fueron la creación la revitalización del Banco Central de Iraq ³³, que ya existía previamente a la invasión, y del nuevo dinar Iraquí ³⁴ así como la puesta a disposición de la CPA de una cierta cantidad de liquidez necesaria para reactivar las inversiones, pagar sueldos del cuerpo funcional y pensiones ³⁵. Otros aspectos importantes más fueron la recuperación de los bancos estatales de Rafidain y Rasheed y del inicio de una incipiente banca comercial a partir de la privatización de dichos bancos y de la disponibilidad de su liquidez.³⁶ La confianza de la población iraquí en el sistema bancario era prácticamente nula, y de hecho sigue siendo muy limitada, por lo cual el sistema financiero se sostiene desde la invasión en el papel del Banco Central y de los bancos denominados estatales y en su relativa capacidad para funcionar como banca comercial y luchar contra la inflación. Dicho papel se ha visto reforzado por la presencia desde el principio de estos pasos de revitalización financiera de algunos bancos internacionales³⁷ como asesores internacionales.

Otros aspectos que se afrontaron de manera inmediata fueron también la reducción de la deuda externa³⁸ y la promoción de inversión extranjera³⁹, no exenta de polémica por la forma en que se inició ⁴⁰.

En lo relativo a la intervención del Banco Mundial, FMI y la ONU, se ha articulado en base al llamado International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI), diseñados para canalizar los recursos y coordinar el apoyo a la reconstrucción y desarrollo de Iraq en dos fondos: el World Bank Iraq Trust Fund (ITF) y el United Nation Development Group Iraq

revitalizar la economía, restablecer la Ley y Orden, restaurar los servicios básicos y eliminar el Saddamismo (Dobbins, James. *"Occupying IRAQ. CPA History"* 2009).

³³ Dobbins, James. *"Occupying Iraq: A history of the CPA"*, pag 205-211. 2009.

³⁴ Idem, pag 203-205

³⁵ Idem, pag 199-202

³⁶ Idem, pag pg 200

³⁷ Desde 31 de enero de 2004, se cuenta con el asesoramiento comercial del Hong Kong Shanghai Bank Corp., National Bank de Kuwait y el Standard Chatered Bank (Idem, pg 210)

³⁸ Idem, pag 211-212

³⁹ Idem, pag 213-217

⁴⁰ Este extremo fue calificado como un error de cálculo al sobrevalorar el interés comercial internacional en Iraq, teniendo en cuenta la situación de violencia del país. (US Institute for Peace Special Report 138. *"The CPA's Experience with Economic Reconstruction in Iraq"* Abril 2005)

Trust Fund. En lo relativo al fondo gestionado por el Banco Mundial se financian proyectos de reconstrucción, rehabilitación y creación de capacidades cuyas fechas de terminación está prevista para el 31 de diciembre de 2013 ⁴¹. Directamente relacionados con los objetivos de la estabilización económica, están por ejemplo los proyectos de capacitación de las autoridades iraquíes para introducir políticas económicas a medio plazo, priorización de programas de apoyo internacionales y dirección y gestión del proceso de reconstrucción (First Capacity Building Project finalizado en agosto de 2004 y el Second Capacity Building Project todavía activo y prevista su finalización en diciembre de 2012), la reforma del sector bancario (iniciado en abril de 2009 y con final previsto en junio de 2013) basado en los dos bancos estatales y el Banco Central, o el proyecto de gestión de finanzas públicas, tampoco finalizado y que ya ha superado una fase de asistencia técnica propia del Banco Mundial. Así, según lo visto, pese a haberse estabilizado la moneda como paso previo, y aun habiendo pasado más de 9 años desde la invasión, el proceso de estabilización económica sigue pendiente, si atendemos a los proyectos que siguen en marcha con los fondos de reconstrucción, pese a la celeridad con que se afrontó este proceso por parte de la CPA. Dicha prontitud inicial se puede interpretar, dentro de la estrategia de la Administración Bush dirigida a introducir lo antes posible a Iraq en el mercado internacional, como un intento de vender la ocupación como un factor estabilizador del que, al fin y al cabo, era y sigue siendo uno de los principales productores de petróleo del Golfo Pérsico poseedor de una reservas vitales desde el punto de vista geoestratégico.

f. El proceso de Democratización.

Este punto es quizás uno de los más controvertidos, incluso en la actualidad. Uno de los fundamentos del orden internacional es que la democracia, en tanto y cuanto un sistema político que garantiza los derechos de los ciudadanos y su libertad así como marca los deberes del Estado hacia ellos basándose en un contrato social entre Estado y población con unas reglas muy abiertas, es la organización ideal de un Estado moderno. Esto, sin

⁴¹ Fact Sheet World Bank Operations in Iraq (30 de junio de 2012).

embargo, es un concepto puramente occidental que en muchas ocasiones no encuentra una aplicación clara en otro escenario diferente, como por ejemplo el oriental o el de influencia islámica. Pero a la hora de establecer los objetivos de una misión de Nation-State (Re) Building se convierte en muchas ocasiones en el principal objetivo. En el cuadro siguiente vemos los mismos puntos que hemos definido anteriormente para el resto.

CUADRO 12



El proceso de democratización, lejos de ser un paso necesario, se ha convertido en la razón de ser de los procesos de reconstrucción de países fallidos o emergentes de situaciones de conflicto. En el caso de Iraq, era además una cuestión de estrategia. La estrategia diseñada por Washington y el sector neoconservador se basaba en la creencia de que una democracia instaurada en Iraq, centro geoestratégico de Oriente Medio, crearía un efecto dominó sobre los países del entorno que podrían dar pasos hacia el mismo proceso. Lo cual, tendría efectos positivos en la política y el comercio internacional, y especialmente de los Estados Unidos, en la zona. Así el proceso de crear un gobierno central se convertía en urgente.

La creación en junio de 2003 del Iraqi Governing Council formado como una asamblea de representación proporcional de las comunidades Iraquíes, demostró otra de las ideas preconcebidas de la estrategia estadounidense: como los sunís, sin ser mayoría en el país, habían sido los favorecidos por el régimen de Saddam Hussein, ahora era el turno de los chiíes para alcanzar el poder⁴².

El proceso de construcción de la democracia Iraquí llevó estos pasos:

- Creación del IGC, en junio de 2003.
- El 8 de marzo de 2004, el IGC promulga una ley⁴³ que dispone un período de transición desde el 30 de junio hasta no más tarde del 31 de diciembre de 2005, que debe conducir a un gobierno elegido por elecciones enmarcadas por un texto constitucional previamente redactado y aprobado. Esta ley, además de exponer las bases de la nueva República en un contexto democrático, establece que la jefatura del Estado recaiga en el Presidente y que la responsabilidad del Gobierno sea encabezada por un Primer Ministro. Se trata de una declaración de intenciones de constituir una república federal, presidencialista, parlamentaria y democrática.
- El 28 de Junio de 2004, la CPA transfiere su autoridad al IGC que se convierte así en el primer gobierno de Iraq. Su Primer Ministro sería el Dr Iyad Allawi, de origen chií⁴⁴
- El 31 de enero de 2005, se producen las primeras elecciones en Iraq. Son elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente que asumirá el poder para desarrollar el primer texto constitucional, cuyo primer borrador estará listo para el mes de agosto. Accede al poder el partido chií de la Alianza Unida Iraquí.
- El 6 de Abril de 2005, la Asamblea Constituyente elige como Presidente de la República a Yalal Talabani, líder kurdo de la Unión Patriótica del Kurdistan, partido nacionalista moderado. El Primer Ministro será el chií Ibrahim Al Yafari.

⁴² La repartición de los 25 miembros del IGC era 13 chiíes, cinco kurdos, cinco suníes, un cristiano y un turcomano. La estructura social del país era 80% árabe (65% chií y 35% suní), 15% kurda y 5% resto.

⁴³ "Law of conducting the Iraqi State for the Transitional Period", 8 de marzo de 2004.

⁴⁴ Musulmán chií, médico neurólogo. Bien visto por la CIA por su condición de oficial desertor del Ejército de Saddam Hussein. Se dice que hizo una campaña muy activa en Estados Unidos para poder ser nominado a este puesto de Primer Ministro una vez se creara la CPA.

- El 15 de octubre de 2005, se produce el referéndum del texto Constitucional, que es aprobado con el 78% del sufragio. La nueva Constitución fue votada a favor en masa por la población chií y en contra por la suní. En la misma se establece la división territorial de IRAQ en 18 provincias, se remarcan derechos y deberes de los ciudadanos, se afirma que el Estado de Iraq es un Estado Federal Democrático y Plural, así como se establecen el árabe y el kurdo como lenguas oficiales y se sientan las bases de la autonomía del Kurdistan Iraquí. La autoridad del Estado recae en el Presidente de la República y la cabeza del Gobierno la detenta el Primer Ministro.
- En diciembre de 2005, se realizan las primeras elecciones a un Gobierno constitucional. Dichas elecciones las gana una alianza de partidos chiíes: la Alianza Unida Iraquí. El Presidente Yalal Talabani asigna la constitución del primer gobierno de la República a Nuri al-Maliki el 22 de abril de 2006. El Partido Islámico Iraquí, de raíz suní, constituye la oposición.

Las siguientes elecciones democráticas se celebran el 7 de marzo de 2010, en las que se elige el próximo Gobierno. Durante los tres meses que dura el escrutinio oficial de las elecciones el partido del Primer Ministro Nuri al-Maliki se disputaba el primer y segundo lugar con la coalición del ex Primer Ministro Iyad Allawi, que finalmente venció con un estrecho margen (11.346 votos).

Maliki triunfó en casi todas las provincias chiitas (incluyendo todas las del sur del país) y en la multiétnica y multirreligiosa provincia de Bagdad (en ésta última por estrecho margen); pero Allawi triunfó en todas las provincias suníes y la división del voto chiita en dos grupos enfrentados le permitió superar a Maliki por estrecho margen a nivel nacional.

Sin embargo, Maliki no aceptó su derrota y anunció que impugnaría los resultados; además Maliki consiguió un dictamen de la Corte Suprema de Justicia que favoreció su pretensión de quedarse en el poder al permitir que un nuevo bloque parlamentario producto de una eventual fusión de la coalición de Maliki con la otra coalición confesional chiita obtuviera el derecho de que a su líder se le asignara la misión de formar un gobierno como Primer

Ministro. Maliki siguió insistiendo en mantener el poder y ser reelegido por el Parlamento, lo que sumió al país en la incertidumbre sobre quien encabezaría el próximo gobierno y dirigiría los destinos de la nación los siguientes cuatro años.

El 7 de noviembre de 2010 se anunció un acuerdo entre los principales partidos políticos Iraquíes para reelegir Primer Ministro a Nuri al-Maliki (y además para reelegir también al Presidente Talabani); un acuerdo que se pondría en marcha a partir de la próxima sesión del Parlamento. Con ello Maliki había logrado su objetivo reeleccionista y se ponía fin a la incertidumbre postelectoral.

El 21 de diciembre de 2010 el Consejo de Representantes de IRAQ (Parlamento Iraquí) finalmente aprobó o ratificó a Nuri al-Maliki como Primer Ministro y a los Ministros del nuevo gobierno, y dio su visto bueno al programa de gobierno. Con ello Maliki finalmente obtuvo la reelección e inició su segundo mandato como jefe de gobierno y gobernante del país.

Con la redacción de una Constitución, la creación de un Parlamento, dos gobiernos electos y con partidos políticos aparentemente ya establecidos, se podría decir que se habían alcanzado los objetivos del proceso de democratización. Pero un proceso de democratización debe también de intentar armonizar la representación política con la sociedad de un modo responsable e integrador, lo cual se consigue en estados democráticos maduros y no siempre. En el caso de Iraq, la Comunidad Internacional se puso una venda en los ojos y vendió el producto de la consecución de un estado democrático nuevo en el mismo seno de Oriente Medio. Y nada más lejos de la realidad. El proceso democrático ha ocultado en sí un proceso de reversión con la exclusión de facto de la comunidad suní, el desencanto de la sociedad chií y una autonomía kurda que actualmente da pasos cada vez más firmes a un proceso de secesión. Todo ello, en un marco de inseguridad que ha favorecido los enfrentamientos con la Coalición y entre las partes suní y chií mediante actos terrorista y técnicas de insurgencia además de una política separatista cada vez más agresiva por parte de los partidos políticos kurdos y por el gobierno autónomo de las provincias del Kurdistan (Kurdistan Regional Government, KRG).

g. El Desarrollo y Crecimiento.

En el proceso de reconstrucción de un Estado, la que podemos considerar como la fase final es la lógica consecuencia del éxito en la implementación de acciones de las fases anteriores: el desarrollo y el crecimiento económico. Esto sólo se puede sustentar en unas bases firmes que permitan el impulso del Estado y la percepción de su acción y los beneficios que dicha acción crea en sus ciudadanos.

En el Cuadro 13 se expone el mismo esquema que en las anteriores fases en relación con ésta.

CUADRO 13

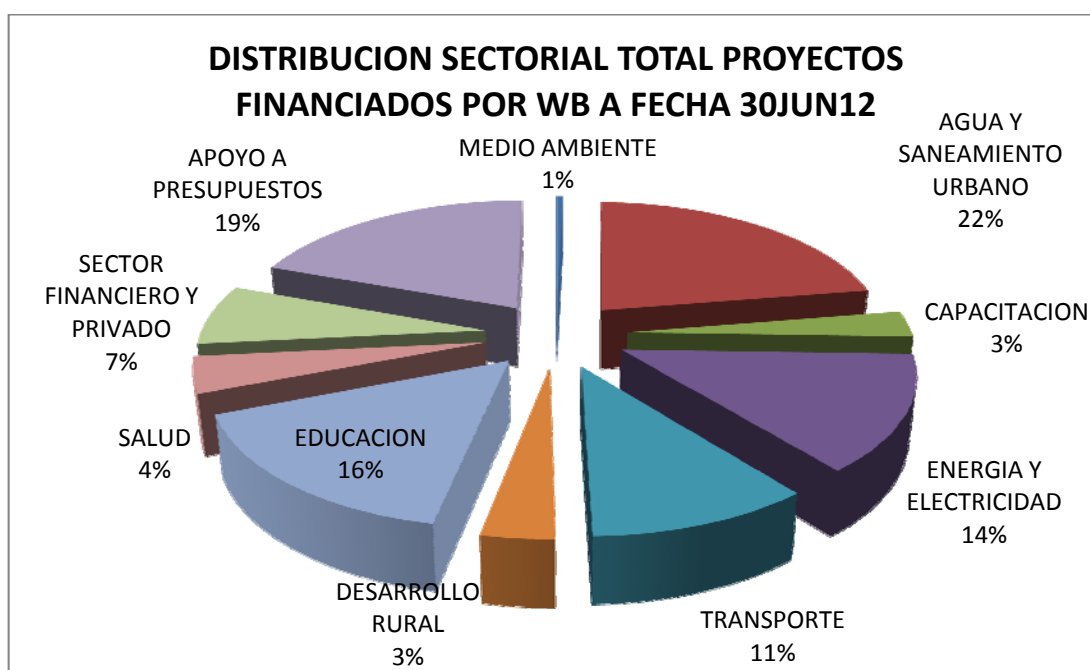
EL DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	
OBJETIVO	EL OBJETIVO PRINCIPAL ES CREAR LAS BASES DE UN AMBIENTE QUE FAVOREZCA LA CREACIÓN DE CONDICIONES ADECUADAS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PARTIENDO DE LA BASE DE LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA ALCANZADA PREVIAMENTE , FORTALECIENDO EL PIB Y LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN ASÍ COMO DE EXPLOTACIÓN DE SUS PROPIOS RECURSOS
PRINCIPALES ACTORES:	•NACIONES UNIDAS / UNION EUROPEA •FMI Y BANCO MUNDIAL •ESTADOS DONANTES
SITUACION FINAL DESEADA:	EL ESTADO ES CAPAZ DE IMPLEMENTAR HERRAMIENTAS DE CONTROL DE LA INFLACIÓN, LLEVAR UN SISTEMA DE INVERSIONES EFICIENTE, CREAR INFRAESTRUCTURAS Y MANTENERLAS LLEVANDO SU ACTIVIDAD A LA MAYOR EXTENSIÓN POSIBLE DEL TERRITORIO, CREAR Y GESTIONAR EMPRESAS PÚBLICAS QUE PUEDAN ASEGURAR LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN (ENERGÍA, AGUA, DESEMBARAZAMIENTO DE RESIDUOS, COMUNICACIONES, ETC...) Y ASEGURAR LA EXPLOTACIÓN EFICIENTE DE SUS PROPIOS RECURSOS.
CUADRO 13 FUENTE AUTOR	

Para el análisis de este aspecto de la reconstrucción en el caso que nos ocupa, nos vamos a centrar en datos relativos al crecimiento y desarrollo económico extraídos de diferentes bases de datos (Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, FMI, etc) y en los proyectos subvencionados con los diferentes fondos ITF. Empezando por estos últimos, en el caso de los ya mencionados fondos financiados por el Banco Mundial, se han completado desde el año 2004 un total de 6 proyectos por un total de 106 millones de dólares, otros 20 están activos con un total de 426,4 millones de dólares. Junto con otros

Página **43** de **63**

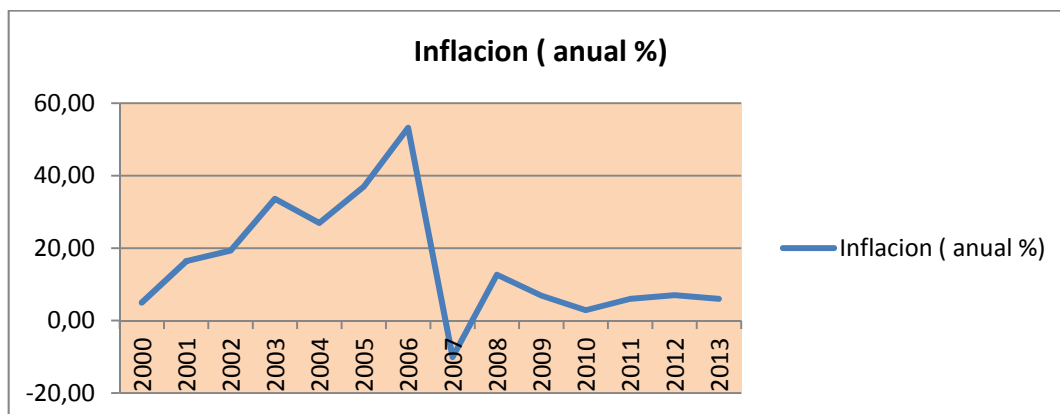
proyectos de desarrollo, se llega hasta los 1.154,4 millones de dólares comprometidos hasta el 31 de diciembre de 2013, de los cuales se han desembolsado hasta el 30 de junio de 2012 un total de 869,6 millones, es decir el 67% del total. La distribución sectorial de todos los proyectos de ITF (activos y finalizados) a fecha de 30 de junio de 2012 se muestran en el cuadro 14.

CUADRO 14



Fuente: World Bank Data Sheet 30JUN12.

En lo relativo a la actuación del FMI, en julio de 2010 el Fondo emite un documento denominado “Inflation and Conflict in Iraq: The Economics of Shortages Revisited” (Working Paper IMF WP/10/159). En el mismo se introduce un modelo de desarrollo econométrico en Iraq basado en tres puntos: la lucha contra la inflación, el desarrollo del sector petrolífero como motor principal del crecimiento en Iraq y, por último, la violencia y la inseguridad como factor desestabilizador. En lo que se refiere a la inflación, el control de la misma es de un relativo éxito en los últimos años y las previsiones no son malas tal y como se muestra en el Cuadro 15.

CUADRO 15

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inflacion (anual %)	4,98	16,37	19,32	33,62	26,96	36,96	53,23	-10,07	12,66	6,87	2,88	6,00	7,00	6,00

Fuente: FMI y Banco Mundial.

En relación con el sector petrolífero, este es sin duda el sector motor del desarrollo de la economía de Iraq. Según los datos del FMI, Iraq posee unas reservas de alrededor de 143.000 millones de barriles, lo cual significa que es la segunda reserva petrolífera más importante del mundo⁴⁵. La producción de Iraq se evalúa en una media de 2 millones de barriles día entre los años 2004 a 2008, la producción de 2009 es de 2,4 millones, de 2010 de 2,7 millones y en 2011 ha sido entre 2,7 y 2,8 millones⁴⁶.

Si nos basamos en los datos relativos a exportaciones e importaciones, también según el FMI, se observa que en las exportaciones de productos de consumo significan el 61% de las exportaciones de Iraq y de ellas el 89,8 % son relativas al campo de la energía (gas e hidrocarburos) y de este campo, el 93,5 % son relativas a hidrocarburos.

En el cuadro 16, también podemos ver la evolución de las rentas originadas por el petróleo y en general por recursos naturales, en tantos por ciento con relación al PIB. En el

⁴⁵ "Inflation and Conflict in Iraq: The Economics of Shortages Revisited" Working Paper IMF WP/10/159

⁴⁶ "Inflation and Conflict in Iraq: The Economics of Shortages Revisited" Working Paper IMF WP/10/159

año de la invasión, 2003, no hay datos mientras que en los años 2004, 2005 y 2006 los porcentajes son muy elevados al coincidir con la reactivación de las prospecciones petrolíferas.

CUADRO 16

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos Petróleo (% PIB)	91,32	103,21	90,64		96,60	105,95	92,52	83,96	85,11	68,69	69,08
Ingresos Recursos Naturales (% PIB)	92,85	104,97	91,74		97,22	107,09	93,29	84,58	85,88	69,00	69,34

Fuente: Banco Mundial

En el cuadro 17 podemos observar el porcentaje que significan las exportaciones de petróleo en relación con el comercio que mantiene Iraq. El año 2008 coincide con un período de numerosos ataques a refinerías y oleoductos por parte de la insurgencia.

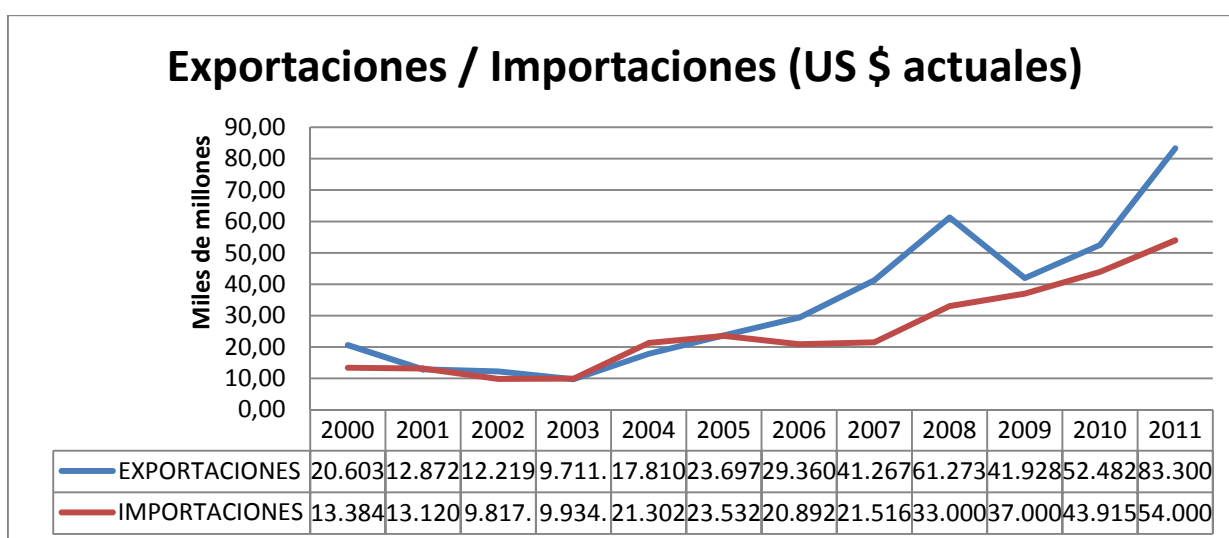
CUADRO 17

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exportaciones Petróleo (% Exportaciones)	97,14	87,69	95,32		96,03	96,45	99,56	99,74	33,82	98,62

Fuente: Banco Mundial

Más datos relativos al crecimiento de la economía los podemos encontrar en la balanza comercial entre exportaciones e importaciones que se representa en el cuadro 18.

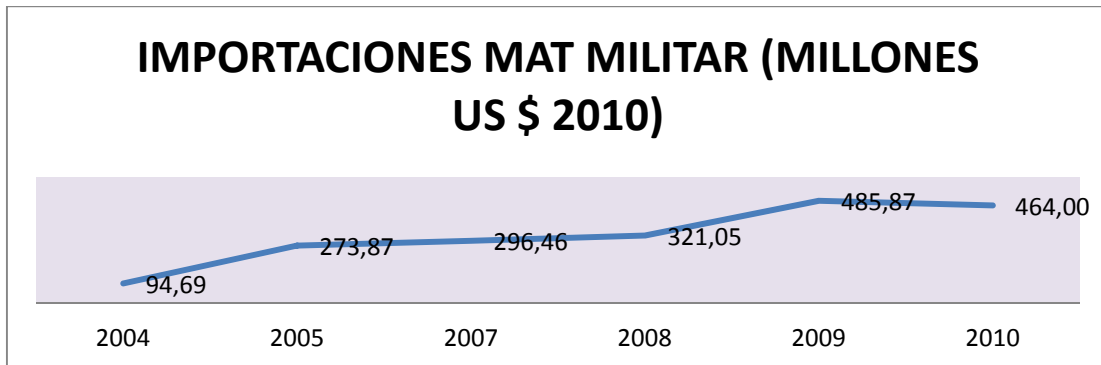
CUADRO 18



Fuente: WTO (World Trade Organization).

Se observa que las exportaciones mantienen una tendencia continua de crecimiento que como ya hemos visto se basa principalmente en la explotación de las reservas de hidrocarburos. En relación con sus importaciones, la principal importación es de material militar, cuya evolución se puede observar en el siguiente cuadro.

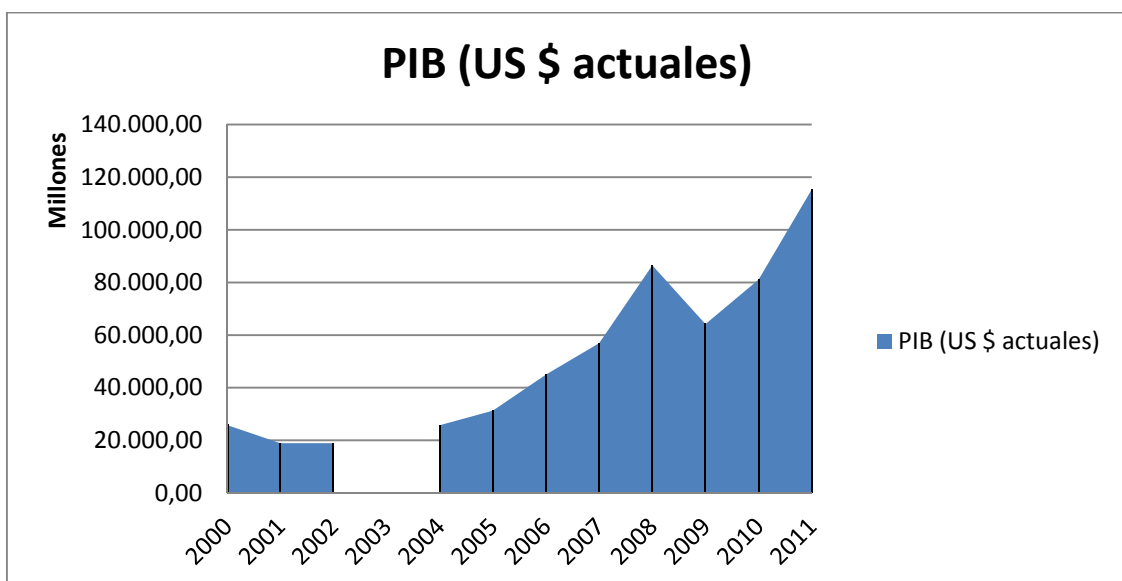
CUADRO 19



Fuente: Banco Mundial.

Otro índice de interés en relación, especialmente con el crecimiento, lo podemos encontrar en el índice del Producto Interior Bruto (PIB) y en el índice de su repartición per cápita. Su evolución se refleja en los cuadros 20 y 21 respectivamente:

CUADRO 20

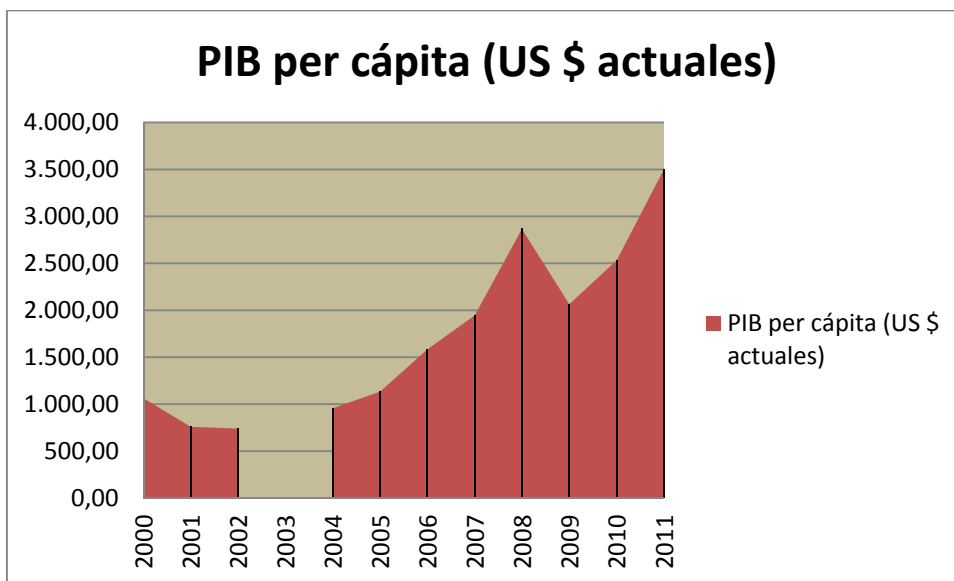


PIB (US \$ actuales)			
2000	25.857.106.735,75	2006	45.080.072.236,61
2001	18.936.094.867,81	2007	56.989.916.307,99
2002	18.969.591.211,04	2008	86.530.068.728,52
2003		2009	64.231.331.196,58
2004	25.755.086.058,75	2010	81.112.411.282,05
2005	31.316.963.994,57	2011	115.388.468.974,36

Fuente: Banco Mundial.

En este cuadro se puede observar que en los años 2004 y 2005 ya se alcanzaron niveles de PIB iguales e incluso superiores a los anteriores a la invasión, produciéndose un crecimiento más o menos constante hasta la fecha, siempre dependiente del sector clave, el petrolífero. Como referencia comparativa, el PIB per cápita de 2011 se calcula en 3500,66 € frente al máximo de 91.379 \$ de Qatar o el mínimo de 319 \$ de la R.D. del Congo.

CUADRO 21



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB per cápita (US \$ actuales)	1.063,48	759,34	741,64		957,16	1.134,74	1.585,49	1.945,54	2.867,30	2.065,93	2.532,32	3.500,66

Fuente: World Bank.

Teniendo en consideración todos los cuadros presentados en este apartado y lo que reflejamos en el cuadro 13 como situación final deseada, se puede concluir que pese al éxito más o menos significativo en el control de la inflación, el resto de índices no cumplen los objetivos porque, aunque se ha fortalecido el PIB, lo es en base a un único campo, el de la explotación petrolífera, lo cual significa una dependencia crítica y una vulnerabilidad importante. Se trata de un sector geoestratégico que está sujeto a una gran cantidad de variaciones y que factores como la violencia, la inseguridad o la inestabilidad del Estado le afectan de manera notable. Y el principal problema actual de Iraq radica precisamente en la seguridad y en las capacidades del Estado.

Para terminar el análisis de este paso del proceso de reconstrucción en Iraq, es útil la comparación genérica que algunos datos estadísticos que organizaciones como la Fundación para la Paz⁴⁷. De acuerdo con sus datos de noviembre de 2011, la esperanza media de vida es de 59,5 años frente a la mínima mundial de 39,6 años de Swazilandia, la edad media es de 20,6 años (la mínima la tiene Uganda con 17,6 años), es el octavo país menos desarrollado del mundo y el cuatrigésimo octavo en pobreza. Otro dato importante que refleja el desarrollo es el índice de paro que el Banco Mundial establece en abril de 2012 en el 30% aunque este dato el propio Banco reconoce que es difícil de evaluar.

4. EL REPLIEGUE DE IRAQ: ¿MISIÓN CUMPLIDA?.

a. Lecciones del laboratorio iraquí.

El 1 de mayo de 2003, en un alarde mediático sin precedentes, sobre la cubierta del portaaviones USS Lincoln, el entonces Presidente de los EEUU George W. Bush anunciaba el final de la guerra en Iraq y la consecución de los objetivos que se habían marcado, con la famosa frase "Mission Accomplished!". Comenzaba la ocupación y reconstrucción del Estado de Iraq.

⁴⁷ La Fundación para la Paz emite ficheros públicos de diferentes países, especialmente los considerados como estados débiles o fallidos, llamados Country Profile Series. Los datos de este trabajo se basan en el Iraq Profile 2011 que es el último publicado de este país.

El 31 de Agosto de 2010, el nuevo Presidente Barack Obama anunciaba desde el Despacho Oval de la Casa Blanca el final de las operaciones de combate en Iraq dando por acabada la Operación “Iraqi Freedom” e iniciando la llamada “Operation New Dawn” que, definitivamente, conduciría el 15 de diciembre de 2011 a la retirada total de las tropas estadounidenses. A partir de entonces, el destino de la República de Iraq estaría en sus propias manos.

El 14 de diciembre de 2011, el Presidente Obama afirmaba en Fort Bragg que se dejaba atrás un Estado Iraquí “soberano, estable y con autoconfianza” ⁴⁸.

En el trabajo expuesto hemos visto que la fuerza de los hechos demostró que la misión, lejos de verse cumplida en mayo de 2003, no acababa más que empezar. La verdadera guerra de Iraq comenzó justo el día después de la finalización de la invasión. También los hechos inmediatamente han puesto como mínimo en tela de juicio la proclamación del Presidente actual de los EEUU. Entre el 15 de diciembre de 2011 y el 3 de enero de 2012, fecha en que se producirá la salida oficial del último soldado norteamericano en la zona, de nuevo los hechos se empeñan en demostrar la precipitación en las declaraciones del Presidente. Los días 20 a 26 de diciembre de 2011 se producen una serie de atentados y ataques diversos que se traducen en 146 muertos en todo el territorio de los cuales 92 se contabilizan en Bagdad. Especialmente terrible sería el 22 de diciembre donde 75 muertos son el resultado de una serie de coches bomba y artefactos explosivos que detonan en la capital. Según la estadística de Naciones Unidas, de enero a junio 2012, se han producido en Iraq un total de 2.101 muertos en enfrentamientos y atentados violentos de carácter sectario. La mayor parte de las víctimas han sido civiles chiíes, en acciones perpetradas por organizaciones armadas suníes⁴⁹ y la mayor parte coordinadas por la rama de Al Qaeda en Iraq.

⁴⁸ Este discurso frente a los militares estadounidenses en la base de Fort Bragg, una de las más importantes bases norteamericanas y origen de muchas de las Unidades que se han ido desplegando en Iraq, se diseñó como un acto oficial de terminación de las operaciones en Iraq en la víspera del arriado de la Bandera en Bagdad el 15 de diciembre de 2011.

⁴⁹ Facciones armadas como Ansar al Sunna, Islamic Army of Iraq y la más activa Islamic State of Iraq (ISI), dirigida por Abu al Qurashi.

El Estado que se ha dejado tras la retirada definitiva de las fuerzas norteamericanas, la pomposamente denominada República de Iraq, no sólo no es capaz de proporcionar seguridad a una parte fundamental de sus ciudadanos, la comunidad chií, sino que además tampoco parece ser capaz de asegurar la provisión de servicios básicos como la electricidad en verano, la provisión de agua o un sistema de salud eficiente. Todo pese a los esfuerzos de la gestión de programas como los ITF que ya hemos visto.

Hay que añadir las acusaciones más o menos fundadas que las organizaciones suníes formulan sobre el gobierno de Maliki considerando sus actuaciones como dictatoriales. Actuaciones como el arresto del vicepresidente de su propio Gobierno Tariq al-Hashimi, representante de la comunidad suní justo después de que el último soldado americano abandonase territorio iraquí, acusado de dirigir escuadrones de la muerte en la etapa de Saddam Hussein ⁵⁰, ponen en serias dudas el espíritu reconciliador que la Comunidad Internacional creía ver en el llamado proceso democratizador, también descrito en este trabajo. Con este tipo de actuaciones, el país se desliza a un sistema sectario y autoritario envuelto en una falsa democracia con un gobierno revanchista y que no duda en utilizar sus escasos recursos con ese fin, cada vez más enrocado en sí mismo al verse cada vez más amenazado por una oposición que no duda en apoyarse organizaciones terroristas como Al Qaeda y la realización de atentados indiscriminados contra la comunidad chií.

Otro tema es la corrupción, que es uno de los factores que hemos definido como fundamental su erradicación. La Fundación para la Paz ya en su informe de noviembre de 2011, reflejaba que el 75% de los dueños de negocios achacaban el 10% de sus gastos a la corrupción de funcionarios del Gobierno. Un ejemplo curioso pero sintomático es el mercado de tarjetas de autorización de paso a la antiguamente Zona Verde de Bagdad y ahora sede de Ministerios e instituciones y edificios públicos. Su restrictivo carácter en la concesión de

⁵⁰ Como consecuencia de la acusación Tariq al-Hashimi abandonó el país y se refugió en Turquía, siendo condenado a muerte en rebeldía el día 10 de septiembre de 2012. Consecuencia inmediata fue la oleada de atentados de los días 10 y 11 de septiembre con el resultado de más de 70 muertos y 300 heridos.

dichas tarjetas ha favorecido la venta de las mismas por precios de hasta 10.000 \$ ⁵¹. Otro punto sintomático de la corrupción que cierra toda posibilidad al desarrollo y al crecimiento es el hecho de que una de las provincias más pobres de Iraq (Basora) es la responsable de casi el 70% de la producción de petróleo de Iraq actualmente.

Y a todo ello hay que añadir la tensión calculada que la actitud del llamado Gobierno Regional del Kurdistan (KRG) crea con sus nada simuladas pretensiones secesionistas. Conocedor de que es el poseedor de una de las reservas de petróleo más importantes de la zona, ha estado dando pasos hacia la total autonomía llegando a tomar iniciativas comerciales con empresas petrolíferas multinacionales para la explotación de semejante riquezas sin el consentimiento del Estado Central que ha intentado desautorizarlo ⁵². Esta es probablemente la fuerza centrípeta más importante que se enfrenta el actual Estado de Iraq al estar fundamentado en una comunidad, la kurda, que colaboró ampliamente con la invasión de 2003 y derrocamiento del anterior régimen, y que se aleja del enfrentamiento suní-chií que ensangrienta el resto de Iraq. Lo único que controla este movimiento secesionista es la preocupación de Turquía por ver una región independiente del Kurdistan pegada a su frontera, que reactivaría el conflicto kurdo en la propia Turquía y las reivindicaciones históricas de la comunidad kurda en su territorio.

En este trabajo convenimos definir un estado fallido como aquel que no es capaz de mantener el monopolio de los medios de la fuerza, ha dejado de tener el control de su propia soberanía y ha dejado de ser autónomo, centralizado ni organizado en sus decisiones por que se han colapsado sus instituciones y no tiene ni puede gestionar sus medios y capacidades. Atendiendo a esta definición, no podemos decir que Iraq sea un estado fallido pero sí que si no es capaz de redirigir la trayectoria que actualmente lleva, con una creciente inseguridad, una manifiesta incapacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos, y con un sistema de gobierno corrupto y revanchista, lo más probable es que nos encontremos ante

⁵¹ " The Irak We Left Behind: Welcome to the World's Next Failed State" Ned Parker, Foreign Affairs 91.2 (Mar April 12)

⁵² Crisis Group Middle East Report 120 19ABR12.

el siguiente estado fallido. Si atendemos al cuadro 4 de este trabajo, podemos decir que el actual Estado de Iraq es incapaz de satisfacer las necesidades de su población, está perdiendo el control de su territorio, no controla sectores importantes de su población (la comunidad suní, el pueblo kurdo...) ni sus propios recursos (el principal, el petróleo que es objeto de presión comercial continua) además de estar seriamente amenazado por una crisis económica importante. Quizás no podamos definirlo del todo como “failed state” pero sí como lo que en círculos académicos y diplomáticos internacionales ahora se denomina “failling state”.

b. Buscando la estabilidad en la zona.

¿Misión cumplida? Es muy difícil afirmar algo semejante. La reconstrucción de Iraq como un Estado democrático, en desarrollo económico, seguro y estable, que debía ser el objetivo final de la misión, está claro que no se ha alcanzado. No sólo eso sino que la percepción es que se encamina a un conflicto interno armado convirtiéndose en el campo de batalla de la tensión continua que existe en el mundo musulmán entre chiíes y suníes. ¿Y cuál sería una solución para Iraq? En la situación actual, es tentador viendo el mapa 1 de este trabajo y la experiencia de la Comunidad Internacional en otros conflictos, compararla con la vivida en la desaparición de la antigua Yugoslavia y la formación de Bosnia-Herzegovina. Se trataría de la disolución del actual Iraq para convertirlo básicamente tres estados independientes: uno kurdo, uno suní y otro chií. El resultado final que se alcanzó en Bosnia-Herzegovina fue tras 16 años de misiones sucesivas, con una Comunidad Internacional muy volcada y que aún hoy en día tiene flecos. Pero esta comparación no se sostiene en el caso de Iraq, pues el territorio es mucho mayor, la sociedad no está tan desarrollada como lo estaba en la antigua Yugoslavia y los actores locales están mucho más dispersos. Además, en el caso de un estado kurdo, es más que probable que la Comunidad Internacional se encontrase con la oposición frontal de Turquía. Otra opción, más plausible en opinión de este autor, es un estado federal que estableciese autonomías claras diferenciando las tres comunidades, En la actual Constitución sólo se contempla la

autonomía kurda, luego habría que añadir las propias del resto. Si vemos el mapa 2, donde se reflejan las provincias del antiguo Imperio Otomano, veremos que dicha división coincide en lo básico con el mapa 1 de distribución étnica y religiosa, y se podría contemplar como una opción. Se puede añadir que en el actual ideario político de la oposición no se ve con malos ojos la autonomía federal suní de las provincias de Al Anbar, Salah al-Din y Diyala como una salida a la situación actual ⁵³ (Esta distribución coincidiría básicamente con la



Mapa 2 Provincias del Imperio Otomano en Antigua Mesopotamia

antigua provincia otomana de Bagdad).

Para poder avanzar en este sentido, sería necesario que Iraq contase con un serio liderazgo conciliador, que difícilmente se puede personalizar en el actual Primer Ministro Maliki, y con la supervisión y asesoramiento de la Comunidad Internacional, que actualmente se enfrenta a una crisis económica que no aconseja muchas

aventuras. Este último punto es fundamental teniendo en cuenta la poca o nula tradición en gobiernos descentralizados federales en el mundo musulmán, más tentado por las soluciones centralistas aún que no sean realistas. Así, la solución no es sencilla, pero la opción más probable sería un nuevo conflicto armado de carácter sectario y de consecuencias imprevisibles, en el centro de una de las regiones geoestratégicas más importantes y más inestables del actual panorama internacional.

⁵³ Crisis Groupe Middle East Report 126 30JUL12

5. CONCLUSIONES: LA REVISIÓN DEL CONCEPTO NATION-STATE (RE) BUILDING.

Llegados a este punto, volvamos a la pregunta que planteábamos en la introducción a este trabajo: a la vista de la experiencia en IRAQ, ¿sigue siendo válido el concepto Nation / State Building tal y como nos lo planteamos en la actualidad o necesita ser abordado desde una nueva perspectiva?. Si nos basamos en los resultados que se pueden observar en el recientemente “construido” Estado de Iraq, donde se supone que se ha aplicado el concepto en toda su extensión, es necesario revisar el mismo.

Hay que analizar distintos elementos. Primero, su propia denominación. No se trata de construir un Estado o Nación, sino de algo bastante más complejo. Se trata de **reconstruir**, que *de facto* es lo que realmente se hace en las actuales misiones y lo que al fin y al cabo se pretendió hacer en Iraq. De ahí la insistencia a lo largo del trabajo presente de hacer referencia al concepto como **Nation/State (Re)Building**. La construcción de Naciones o Estados tiene mucho más que ver con procesos de descolonización, secesionismo o nacionalismos, incluso con la desaparición de bloques como el de la Unión Soviética, Imperios como el Otomano o de naciones “forzadas” como la extinta Yugoslavia de Tito, que con lo que se pretende aquí, que es conseguir que un Estado colapsado por una situación de crisis o conflicto armado salga adelante reforzado y capacitado para ejercer como tal.

Para hablar de la aplicación del concepto en sí, una interesante aproximación al problema de la revisión es la expuesta por el Profesor Paul Collier⁵⁴ en sus trabajos. Defiende que hay tres principios en los que se sustenta lo que llama la “aproximación clásica a la reconstrucción de Estados”. Dichos principios son: la política como eje central del proceso, la poca duración en el tiempo del esfuerzo a realizar y que el proceso conducirá al

⁵⁴ Paul Collier, economista especializado en estudios económicos de los países más pobres. La conferencia citada se dio el año 2009 en el Foro TED y está disponible en internet (http://www.ted.com/talks/lang/en/paul_collier_s_new_rules_for_rebuilding_a_broken_nation.html).

Autor del libro The Bottom Billion.

éxito cuando se consigue la instauración de un gobierno electo democráticamente. En el caso de Iraq, esta aproximación clásica es la más parecida a la realizada. Y en la mayoría de los casos también lo es. Lo que el citado Paul Collier afirma, y que resulta un cambio de perspectiva importante, es que la política no es lo que más importa. Unas elecciones implican necesariamente un ganador y un perdedor y si son demasiado tempranas, como para no poder haber llegado a un proceso reconciliador de las partes, al final se crea el embrión de un nuevo conflicto. Para poder crear ese escenario de reconciliación de las partes la clave está en fortalecer la seguridad y el desarrollo económico, como dice Paul Collier se trata de “reconstruir la prosperidad”.

Pero para poder llegar a establecer ese escenario de seguridad y prosperidad, aunque sean relativos, se debe tener la conciencia de que todo esto no se consigue en el corto plazo de tiempo que a la Comunidad Internacional le gustaría, y en especial, que le gustaría a los países donantes. Los países donantes en una situación post conflicto, se encuentran bajo la presión de su propia sociedad, que exige cuentas y resultados sobre lo que se hace en su nombre, y la presión de la situación a la que se enfrentan en el país o Estado objeto de la donación. Y el factor tiempo aumenta la presión, haciéndolos impacientes. Es importante, la conciencia de que el proceso de reconstrucción es lento y en muchas ocasiones no se llega a completar al 100% de sus objetivos (el proceso en Bosnia-Herzegovina es un ejemplo de más de 16 años, con distintas fases). Y para darle continuidad, son necesarias las Organizaciones Multinacionales que supervisan, asesoran y controlan las actividades auspiciadas por los países donantes (Banco Mundial, FMI, NNUU, UE, etc). ¿Cuál es la duración mínima de una misión de reconstrucción para poder empezar a ver resultados en el proceso de fortalecer la seguridad y reconstruir la prosperidad?. Es difícil aventurar nada, Paul Collier lo evalúa en un mínimo de 10 años. Lo claro es que el proceso es lento y costoso y la Comunidad Internacional debe ser consciente de ello... y de la necesidad de participar en estas misiones de reconstrucción. Y ¿cómo conseguir ese proceso de desarrollo económico y prosperidad? En el ámbito académico, se considera que

el proceso se debe centrar en tres aspectos fundamentales: la creación de puestos de trabajo, el fortalecimiento de los servicios públicos y la lucha contra la corrupción en el seno del Estado. Prácticamente todos los estados fallidos actuales son estados con un muy alto nivel de paro, sobre todo en la población joven, que se convierte en caldo de cultivo para la recluta de la insurgencia y conflictos sociales graves. Luego el esfuerzo en contrarrestar el paro redundará en la propia seguridad. El fortalecimiento de los servicios públicos mejora el estado de satisfacción de los ciudadanos en referencia con la percepción positiva de la acción del Estado y la aceptación del mismo en su propia población. Para ello, el incipiente Estado necesita el apoyo financiero de los estados donantes para poder afrontar la reconstrucción de esos servicios públicos, pero la acción se debe percibir como responsabilidad del Estado para poder fortalecer su legitimidad ante sus administrados. La clave final está en que, para que esto funcione, es necesario combatir la corrupción, educar al Estado para poder ser fiable en sus acciones y crear un sistema que haga auditorías y controle el gasto y los resultados de la acción del Estado reconstruido, supervisado por organizaciones especializadas que asesoren a dicho Estado hasta que el mismo pueda responsabilizarse de todo el proceso con garantías.

Otro aspecto, haciendo referencia al significado literal de la palabra reconstrucción, incluye implícitamente la necesidad de aprovechar los elementos que han quedado y que permanecen útiles de aquello que se pretende reconstruir, con la intención de reforzarlo, mejorarlo o incluso renovarlo. Todos los pasos del proceso de Nation/State (Re)Building que hemos visto en el trabajo son aquellos que se deben dar, en determinados momentos de modo simultáneo, para conseguir apuntalar ese Estado o Nación que necesita ser reconstruido para poder llegar a funcionar por sí mismo, pero hay pasos previos que se deben dar y a los que hasta la fecha no se les había dado tanta importancia: tener claro los cimientos sobre los que se va a reconstruir ese Estado y el resultado final que se pretende. Sin abandonar el símil del edificio, podemos decir que los principales cimientos de un Estado son su Historia y su sociedad. Es necesario conocer la Historia del Estado que se va

a reconstruir para encontrar en ella la base necesaria que permita descubrir cuál es el elemento catalizador que puede ayudar e incluso impulsar la reconstrucción y, sobre todo, no repetir errores pasados. La sociedad de un Estado colapsado es, probablemente, el cimiento más dañado de todos. Y su conocimiento (distribución, necesidades, etnias, religiones, conflictos internos, intereses, etc) es crítico para poder reforzarlo. No se puede construir una nueva sociedad sin un esfuerzo en tiempo y medios que pueden resultar excesivos en ocasiones, si no se acierta a establecer la estrategia de reconstrucción desde el principio. Se debe reconstruir la sociedad que sobrevive, sin perder la referencia de aquello que constituye su origen. Pero antes, se la debe conocer y estudiar para ver cual es su estado en el momento de afrontar la reconstrucción. Estos fueron dos fallos claves en la misión de Iraq: no se tuvo en cuenta los errores ya cometidos en la Historia de Iraq durante el Protectorado y la creación del Iraq de Saddam y sobre todo se desconocía cual arraigado estaban en la sociedad iraquí cuestiones como el enfrentamiento suní – chií, la cuestión kurda, o la importancia del liderazgo local (casi tribal).

Este tipo de análisis es lo suficientemente complejo y tan necesario que no se puede hacer por organizaciones creadas sobre la marcha (“adhocracias”⁵⁵) sino por Agencias permanentes organizadas en ámbito cívico-militar tanto por organizaciones multinacionales (el ejemplo de NNUU está claro) como por aquellas naciones que pretendan tener presencia internacional de peso en las que ahora se llaman Operaciones de Estabilización y Reconstrucción (SRO, Stabilization and Reconstruction Operations según la actual doctrina norteamericana)⁵⁶.

Resumiendo, la revisión del concepto debe dirigirse hacia la concepción de acciones de estabilización y reconstrucción (Re-Building), que necesitan la intervención de muchos actores diferentes (organizaciones multinacionales, países donantes, fuerzas militares y organizaciones cívico-militares además de actores locales), que precisa importantes costes

⁵⁵ Stuart W. *“No More Adhocracies: Reforming the Management of Stabilization and Reconstruction Operations”*, PRISM nº3 2012.

⁵⁶ Idem.

en tiempo, recursos y dinero y cuyos resultados no serán perceptibles más que a medio o largo plazo. Como se ha visto en el presente trabajo en el caso de Iraq, el proceso de democratización del Estado a reconstruir, ha pasado de ser un paso más del proceso a convertirse en el paso principal del mismo. En la revisión del concepto, dicha democratización pasa de ser el paso principal a ser el resultado de las acciones de estabilización y crecimiento que finalmente conducen a la creación de un Estado integrador y a un sistema político que conlleve a un liderazgo eficaz nacido en el seno de la Nación reconstruida. Dicho Estado integrador y dicho liderazgo darán un resultado estable y fiable, con cimientos lo suficientemente firmes para impulsar su desarrollo y crecimiento. El resultado final deberá ser lo más parecido a lo que en la introducción de este trabajo convenimos definir como características del Estado: uso legítimo de la fuerza, soberanía territorial, autonomía, centralización y coordinación. Y deberíamos añadir finalmente legitimidad frente a sus ciudadanos, responsabilidad a nivel interno y externo y, finalmente, fiabilidad. Al final, el factor clave para ello vuelve a ser el tiempo.

6. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DOCUMENTALES.

Bibliografía Consultada:

- Azez, Hawzhin (2010) "Reconstructing Iraq: Iraq State-Building, Nation-Building and Violence" *Nebula Review*
- Bellini, Melanie (2012) "Identity Warfare: Constructions of National Identity and the Rise of Sectarian Violence in Modern Iraq", *Wellesley College Digital Scholarship Archive*
- Bikram Thapa, Pradumma (2010) "Nation-Building in Failing States: the United States Experiences in Germany and Iraq", *Thesis Georgetown University*
- Bowen, Stuart w (2012) "No more Adhocracies", *Revista PRISM* Vol 3, nº 2, pg 3-18
- Brinkerhoff, Derick y otros (2009) "Guide to Rebuilding Governance in Stability Operations: the Role of Military", *Strategic Studies Institute Army*.
- Carment, David y otros (2011) "Engaging Fragile States: Closing the gap Between Theory and Policy", *Global Dialogue* Vol 13, nº 1
- Collier, Paul (2011) "Job Creation, Investment Promotion and the Provision of Basic Services", *Revista PRISM* Vol 2, nº4 pag 17-30
- Coyne, Christopher y otros (2011) "Economic Reconstruction amidst Conflict: Insights from Afghanistan and Iraq", *Defence and Peace Economics*, West Virginia University.
- Dobbins, James y otros (2007) "The Beginner's Guide to Nation Building", *Rand Corporation*, Washington.
- Dobbins, James y otros (2005) "The UN Role in Nation-Building: from the Congo to Iraq", *Rand Corporation*, Washington
- Dobbins, James y otros (2009) "Occupying Iraq: a History of the Coalition Provisional Authority", *Rand Corporation*, Washington.
- Dobbins, James y otros (2008) "EU Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo", *Rand Corporation*, Washington
- Dobbins, James y otros (2008) "After the War: Nation-Building from FDR to George W. Bush", *Rand Corporation*, Washington.

- Doris Platcha, Miriam (2010) "Reconstructing Identity: Nation Building from America to Iraq", *Thesis Georgetown University*
- Etzioni, Amitai (2009) "Bottom-up Nation Building", *Policy Review Hoover Institution*, nº 158
- Fritz, Verena y otros (2007) "Understanding State-Building from a Political economy Perspective", *Overseas Development Institute Report*.
- Fukuyama, Francis (2004) "The Imperative of State-Building", *Journal of Democracy*, Vol 5 nº 2, pg 17-31
- Ghani, Ashraf y otros (2010) "Stability, State-Building and Development Assistance: an Outside Perspective", *Princeton Project on National Security*.
- Hanauer, Larry; Miller, Laurel (2012) "Resolving Kirkuk: Lessons Learned from Settlements of Earlier Ethno-Territorial Conflicts", *Rand Corporation*, Washington.
- Isakham, Benjamin (2008) "Democracy Building in Post Saddam Iraq: Historical Memory and Primitive Democracy", *Oceanic Conference on International Studies*, University of Queensland.
- Jaureguiberry, Agustín (2008) "Los Estados Fallidos y el Fenómeno del Nation-Building", *Revista Trabajos y Ensayos*, Universidad Pública de Valencia.
- Karoui, Hichem (2010) "Pullout", *Middle East Studies Online Journal*, Vol 1 nº 2
- Lekon, Christian (2011) "Platonic Guardians: the British and American Occupations of Iraq: 1914-1932 and 2003-2011" *EUL Journal of Sciences*, European University of Leuven, Vol 2 nº 1 pg 76-91
- Mc Corkel, Luke (2012) "The Development and Application of the "Petraeus Doctrine" during 2007 Iraq Troop Surge", *Washington University Open Scholarship*.
- Montes, Oscar y otros (2011) "How to Stabilize Fragile States", *Thesis Naval Postgraduate School*, Monterrey California
- Miller, Paul D. (2011) "The Case for Nation-Building" *Revista PRISM* 3, nº 1 pg 63-74.

- Mohamadian, Ali (2012) “ US Foreign Policy and Nation-State-Building in Iraq”, *Asia/ Social Sciences*, Vol 8 nº 1, pg 236-246.
- Murphy, Ray (2011) “Post Conflict Peacebuilding and International Law”, *Irish Centre for Human Rights*, National University of Ireland.
- Myerson, Roger B. (2011) “Rethinking the Fundamentals of State-Building”, *Revista PRISM* 2, nº 2 pg 91-100.
- Parker, Ned (2012) “The Iraq we Left Behind: Welcome to the World’s Next Failed State”, *Foreign Affairs* 91.2, pg 94-110.
- Perveen, Ali (2011) “ Iam Iraq: Life and Violence in the Formation of the Iraqi State” *Utrecht Law Review*, Vol7 nº 2 , pg 4-28.
- Randall, Albert B. (2008) “State-Building and the Double Edged Sword of Religion”, *Stability Operations and State-Building: Continuities and Contingencies*, Strategice Studies Institute Army, pg 33-58.
- Rocheleau, Jordy (2008) “Ethical Principles for State-Building” *Stability Operations and State-Building: Continuities and Contingencies*, Strategice Studies Institute Army, pg 18-32.
- Ruiz González, Francisco (2012) “El Iraq que Quedó Atrás”, *Doc Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Ryan, Missy (2010) “Imagining Iraq, Defining its Future” *World Policy Journal*, Primavera 2010.
- Saadalha, Omar S. (2012) “The United States and the Democratization of Iraq after Sept 11-S: Problems and Prospects”, *Journal of Politics and World Affairs*, Vol 1 nº 1 pg 3-18.
- Sedra, Mark (2012) “Finding Innovation in State-Building” *Revista PRISM* 3, nº 3 pg 47-62.
- VV.AA (2008) “Concepts And Dilemmas of the State-Building in Fragile Situations”, *OECD/DAC Discussion Paper*.

- Yoo, John (2010) "Fixing Failed States", *International Legal Studies Program*, Universidad de California Berkeley.

WEB's consultadas (ultimas consultas 04 octubre de 2012):

- RAND Corporation: , <http://www.rand.org/>
- NN.UU: <http://www.un.org/>
- Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>
- US Navy War College: <http://www.usnwc.edu/>
- Coalition Provisional Authority: <http://www.iraqcoalition.org/>
- Embajada de USA en Iraq: <http://iraq.usembassy.gov/>
- Global Policy: <http://www.globalpolicy.org/home.html>
- BAY Phase Org: <http://www.bayphase.com/iraq.php>
- Fundación para la Paz: <http://www.fundforpeace.org/global/>
- TED Corporation: www.ted.com
- Economía de Iraq: <http://wn.com/s/irageconomy/>
- Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>
- National Defence University: <http://www.ndu.edu/press/about.html>
- Reconstruction Fund Facility for Iraq: <http://www.irffi.org/>