



Irak: la política de la Constitución y el referéndum

Manuel Coma*

Tema: Se estudia el proceso político que ha desembocado en el referéndum del proyecto constitucional del 15 de octubre y se analizan los resultados obtenidos

Resumen: El proyecto de carta fundamental se ha elaborado bajo la presión de unos plazos sumamente perentorios y con el *handicap* de la infrarrepresentación de los árabes suníes en la Asamblea debido al boicot que realizaron de las elecciones del 30 de enero en que fue elegida. Los plazos fueron mínimamente alargados de manera un tanto irregular y los esfuerzos para dar satisfacción a los árabes suníes e integrarlos en el proceso han sido considerados por esa comunidad como muy insuficientes. Las máximas concesiones han consistido en dejar abiertos una serie de puntos polémicos para que sean precisados, completados o incluso reformados por la próxima asamblea ordinaria a elegir el 15 de diciembre.

La constitución ha sido aprobada por una amplia mayoría a escala nacional pero los árabes suníes han estado bastante cerca de conseguir los dos tercios de "Noes" en tres provincias, lo cual, según las disposiciones que regían el proceso, hubiera significado el rechazo del proyecto. La vida política se enfoca ahora hacia las elecciones de la próxima Asamblea legislativa

Análisis: Lo que los iraquíes fueron llamados a referendar el 15 de octubre tiene un carácter tan provisional, está tan abierto a la reforma, que más que una Carta Magna destinada a establecer las reglas de la vida política durante muchos años parece más bien un proyecto constitucional en curso de elaboración.

Los redactores del texto han incurrido en el proceso en un cierto número de irregularidades legales respecto a la norma a la que deberían haberse ajustado, la llamada Ley Administrativa Transitoria, legada por la Autoridad ocupante –la Autoridad Provisional de la Coalición– antes de proceder a la transferencia de la soberanía, a finales de junio del pasado año. El plazo establecido para concluir el proyecto, el 15 de agosto, fue prorrogado dos veces, en condiciones de dudosa legalidad, aunque por muy pocos días en cada caso. La Asamblea que había sido elegida para dotar al país de un Gobierno Transitorio y elaborar la Constitución fue meramente notificada del final de los trabajos de la correspondiente comisión emanada de su seno, en la que se había incluido a quince árabes suníes que no eran parlamentarios para aumentar su escasísima representación en la Asamblea, debido al boicot que habían hecho de las elecciones.

En teoría había ya un texto para ser sometido a la consulta popular, pero una vez cumplida la formalidad de la comunicación a la Asamblea que lo aprobó sin votación el 28

* Investigador Principal, Área de Defensa y Seguridad, Real Instituto Elcano

de agosto, los miembros de la comisión siguieron frenéticamente negociando hasta tres días antes del sábado 15 de octubre, fecha del plebiscito, razón por la cual los iraquíes no han podido disponer del documento sobre el que debían pronunciarse más que en el último momento, si bien todos los medios de comunicación los han mantenido informados del punto inicial de partida que resultó ser bien poco definitivo y de los cambios que se han ido introduciendo. En esa undécima hora la Asamblea, cuyo carácter esencial es el de constituyente, brilló por su ausencia, sin reclamar siquiera un último vistazo a las modificaciones que se habían hecho, de modo que el pleno no ha jugado ningún papel en la discusión de la ley fundamental.

Ésta ha podido superar profundos desacuerdos entre los principales actores políticos, las tres comunidades étnico-religiosas mayores que constituyen el país, gracias a cierto número de ambigüedades, incluso contradicciones manifiestas, en algunos puntos básicos, como el federalismo, el papel de la religión en el ordenamiento jurídico y el reparto de los ingresos del petróleo. No consiguió, sin embargo, superar de forma medianamente aceptable el gran escollo de la oposición árabe suní, que ve en el federalismo el inicio de la desintegración del país, a pesar de haber introducido a última hora cláusulas que prevén que la discusión se prosiga en la próxima Asamblea legislativa, a elegir el 15 de diciembre, la cual, de acuerdo con la Constitución que ahora ve la luz, debería tener el carácter de ordinaria pero que las citadas cláusulas van a hacer que se convierta desde su inicio en "enmendatoria".

Esa remisión de muchos de los puntos más problemáticos de la carta a leyes futuras que los especifiquen, desarrollen y definan con mayor precisión y en general ese carácter bastante inconcluso y esa apertura a la enmienda de lo ahora aprobado consiguió que uno de los más importantes partidos de la comunidad árabe suní, el Partido Islámico Iraquí, se desmarcase de las consignas de sus correligionarios, francamente hostiles al proyecto, y recomendase el "Sí" en el último momento. Puede que esa división haya sido decisiva para el éxito final del voto afirmativo, aunque los que optaron por tan arriesgado paso han cortejado el suicidio político, amén de, como bien sabemos, el tiro en la nuca. No hay constancia de que sus recomendaciones hayan tenido buena acogida en su comunidad, sino más bien de todo lo contrario. De todas formas, el partido como tal no ha desaparecido y ha entrado a formar parte del bloque suní que se ha constituido a toda prisa, tras conocerse los resultados, con vistas a las elecciones del 15 de diciembre. Está claro que la comunidad árabe suní está experimentando de modo angustioso la necesidad de unir sus fuerzas para pesar en decisiones que tan vitalmente le conciernen. Eso ha llevado a incluir en el nuevo esfuerzo electoral a los que hace unos pocos días eran acusados de traidores pero que si con su actitud sacaron adelante la aprobación, lo que no es posible comprobar dada la parquedad de datos en la publicación de los resultados, quizá hayan dado nuevas oportunidades a los suyos.

Este movimiento hacia la unificación de su sector y la participación política significa un giro de 180º respecto a las elecciones del pasado 30 de enero, cuando en Al Anbar, la provincia más árabe-suní –y mayor bastión del terrorismo– sólo acudió a las urnas el 2% de los electores, mientras que ahora, con un voto mucho más nutrido pero cuya proporción respecto al censo desconocemos, el "No" ha representado el 97%. La idea de que el pasado boicot había sido un gran error que los dejó indefensos en los trabajos constitucionales frente a la conjunción de kurdos y árabes chiíes impulsó el movimiento participatorio de esta ocasión, en el intento de bloquear un proyecto que consideran absolutamente lesivo para sus intereses comunitarios, su nacionalismo iraquí y sus sentimientos arabistas. Muchos han temido que el fracaso de su intento signifique una nueva decepción que una vez más los aparte de la vía política y añada nuevo combustible a la hoguera de la rampante violencia, mientras que otra posibilidad, que parece que es la que se está materializando, es que la cercanía a la que han estado de su objetivo los aliente a redoblar su empeño en la concentración de fuerzas con vistas a

la nueva cita electoral de mediados de diciembre.

En todo caso, la experiencia de los pasados días plantea de nuevo con todo vigor una de las grandes incógnitas de la atormentada política iraquí: la relación entre la insurgencia terrorista en todas sus vertientes y la influencia que por un lado ejercen, por miedo o simpatía o cualquier combinación de ambas, sobre la comunidad árabe suní y su liderazgo político y religioso y el apoyo que por el otro reciben de estos mismos elementos. ¿Quién manda sobre quién? Sin duda la pregunta es simplista y los flujos circulan en todas direcciones de maneras muy variadas dependiendo de un sinnúmero de circunstancias, pero está claro que en esta ocasión, globalmente, el terror no ha impedido la participación y a esta luz hay que contemplar el abstencionismo masivo del 30 de enero. Comprender esa oscura y compleja relación es clave para dilucidar el tremendo problema iraquí, y aunque el comportamiento ante el referéndum nos proporcione datos interesantes, las incógnitas siguen superando con creces a las certezas. La experiencia nos dice que los insurgentes sólo ven legitimidad en su propio poder y ninguna votación los arredra. Pero o bien el liderazgo árabe suní puede hasta cierto punto parales los pies durante un tiempo o bien puede actuar de forma independiente, puesto que uno de los grandes hechos de la votación del 15 de octubre es que se realizó con muchos menos atentados y víctimas que la del 30 de enero.

Pero eso fue una agradable sorpresa: no era seguro antes de que se abrieran los colegios electorales. Dadas las deficiencias de la pieza legal y las del proceso que a ella ha conducido cabe preguntarse si el empeño valía la pena, como hacen los críticos de la política americana, pero no cabe dudar de que una mayoría de iraquíes respondió afirmativamente, puesto que acudieron a las urnas a pesar que podía comportar graves riesgos y a pesar de las limitadas ilusiones que a estas alturas pueden abrigar respecto a la democracia como remedio rápido a los múltiples males que los afligen. Sociedades tan poco habituadas a las rutinas democráticas acostumbran enfocar éstas con un alto sentido utilitario y a corto plazo. Las esperanzas que hubieran podido poner en las elecciones del 30 de enero en las que se eligió la actual asamblea han sido ya ampliamente defraudadas. La legitimidad de los resultados, conseguida en muchos casos con notables dosis de heroísmo, no causó la más mínima impresión a los elementos totalitarios que intentan imponerse sobre la mayoría que los aborrece, utilizando como único instrumento el terrorismo sistemático contra la población civil y quienes pretender defenderla o representarla.

Los violentos, una vez recuperados de su derrota en la primera cita electoral que no consiguieron abortar, redoblaron sus esfuerzos para impedir la actual. Puesto que todos los problemas materiales de Irak giran en torno al acuciante de la seguridad, nada ha podido mejorar sustancialmente en los meses transcurridos desde entonces, mientras que la lista de muertos crece con atroz regularidad. Nadie puede imaginarse ahora que una nueva votación los hará desistir de sus propósitos o abandonar sus métodos. Han vuelto a fracasar pero, como se ha visto en los días posteriores a la votación, es de temer que la vorágine de asesinatos continuará con vistas a la siguiente cita del 15 de diciembre, que debería ser la del ingreso en una cierta normalidad política. Dado los dos precedentes ya acumulados y lo mucho que se va a jugar en la tercera oportunidad, los comicios de mediados de diciembre, parece justificado suponer que la población esté dispuesta a superar el cansancio de tres arriesgadas convocatorias a las urnas en menos de un año y acudirá una vez más al llamamiento.

Mientras tanto, no sólo se ha mantenido la deprimente situación interna medida en número de muertes violentas sino que también se ha deteriorado en cierta medida la situación internacional. Como en el caso paralelo de Afganistán el pasado septiembre, la actual votación ha suscitado mucho menor interés mediático que la precedente. Lo que de éxito pueda tener el imperfecto proceso democrático carece del morbo suficiente para

provocar un gran esfuerzo informativo por parte de la prensa y el gran logro del pasado enero ha tendido a quedar sepultado bajo la ola de sangre que no cesa. En aquel momento quedó patente la tergiversación que suponía hablar de una resistencia iraquí contra la ocupación, cuando era obvio que se trataba de una minoría sumamente extremista que trataba de frustrar la voluntad de una mayoría muchísimo más grande. Esa nítida distinción ha ido quedando de nuevo difuminada en la conciencia de una opinión internacional parcamente interesada, que se alimenta de titulares y está sometida al implacable impacto del atentado de cada día.

Los resultados se han retrasado diez días, porque la comisión electoral, asesorada por un equipo de especialistas de Naciones Unidas, aplicó estándares internacionales según los cuales se investiga toda votación que haya tenido porcentajes superiores al 90% a favor de cualquiera de las opciones. Esa circunstancia se ha dado en 13 de las 18 provincias iraquíes, en 12 a favor del "Sí" y en una a favor del "No". Finalmente, la autoridad electoral iraquí, que proclama su independencia en su misma denominación ([Comisión Electoral Independiente de Irak](#)), con el aval de Naciones Unidas, ha desestimado la posibilidad de fraude y ha proclamado oficialmente los resultados el 25 de octubre, diez días después de la votación, coincidiendo con el momento en que el número de muertos americanos en relación con el conflicto alcanzaba la cifra de 2.000. Aunque el "Sí" llega casi al 79% de los votos expresados y el "No" se queda en el 21%, como un reflejo muy fiel de la distribución étnico-religiosa del país, lo cierto es que a pesar de ese gran margen, si lo que a escala nacional hubiera sido un escaso 1% más de "Noes" se hubiera concentrado en la provincia septentrional de Nínive, la Constitución no hubiera conseguido pasar, puesto que las normas que regulan el proceso conceden a una minoría, en determinadas condiciones, la posibilidad de bloquearlo.

Eso podía haber sucedido si en tres provincias (denominadas "gubernatos") el voto negativo hubiera alcanzado los dos tercios de los votantes. La norma que viene rigiendo provisionalmente la vida pública del país desde la devolución formal de la soberanía, a finales de junio de 2004, la Ley Administrativa Transitoria, elaborada por la autoridad ocupante en negociación a brazo partido con al menos una parte importante de las fuerzas políticas locales, se plegaba, con esa disposición, a las aspiraciones de los kurdos. Estaba hecha para proteger el amplio autogobierno que venían disfrutando desde 1992, tras la derrota de Sadam en Kuwait, en las tres provincias septentrionales en las que son abrumadoramente mayoritarios. Era una prefiguración del federalismo que finalmente ha triunfado en la redacción que propiamente no debemos considerar del todo final, por razones que ya han sido apuntadas, del documento ahora refrendado.

Ya entonces muchos dentro y fuera lo consideraron un mal presagio para el mantenimiento de la integridad del país, o al menos de su carácter unitario, y entre los decididos opositores figuraban la práctica totalidad de los mayoritarios chiíes, con su indiscutible líder religioso, el enormemente influyente Ayatolá Sistani, que dejó claro que sus fuerzas se reservaban el derecho de reformar la ley y se proponían impedir que ese punto llegara a la futura Constitución. Lo curioso es que mientras estas cuestiones se debatían desde el otoño de 1993 y a lo largo de la primera mitad de 1994, pasó totalmente desapercibido que ese decisivo poder de bloqueo que se le confería a tres provincias que reuniesen en sentido negativo dos tercios de los votos expresados podría con gran probabilidad igualmente ser usado por la minoría árabe suní para proteger sus posiciones e intereses. Esto es precisamente lo que ahora han intentado hacer, fracasando sólo, como se ha visto, por un pequeño margen, lo suficientemente pequeño como para que puedan seguir abrigando la esperanza de que en el inmediato futuro, si consiguen que se mantenga la disposición a la que entonces tan enconadamente se opusieron, podrán disfrutar de esa minoría de bloqueo con sólo una mejora de su cohesión y organización, cosa a la que se han lanzado nada más oficializarse los resultados, formando una coalición de partidos con vistas a las próximas elecciones del

15 de diciembre, de carácter legislativo, de las que saldrá el primer gobierno regular pero que, dadas las numerosas cuestiones que el referéndum ha dejado abiertas, podrían considerarse, curiosamente, semiconstitucionales.

La premura no es para menos. El precipitado, más bien vertiginoso, proceso político iraquí, principal herencia en ese plano de la Ocupación, que la Asamblea Transitoria actualmente y ya por poco tiempo en vigor no ha querido modificar, hace que a los partidos se les acabe el 28 de octubre el plazo de inscripción para las siguientes elecciones. Una vez más, la casi delirante perentoriedad de las fechas tope sirve, con todo el rosario de inconvenientes que pueda imaginarse, para revolucionar los pausadísimos ritmos tan propios del subdesarrollo en general como de los mores sociales árabes en particular.

Como ya va siendo habitual en Irak, la publicación oficial de los resultados es de una pobreza desoladora para el estudioso que quisiera utilizarlos para hacer una radiografía de un país sobre el que la información que nos llega suele ser tan confusa como parcial, en ambos sentidos de la palabra. La Comisión Electoral sólo nos proporciona los resultados totales y porcentuales respecto a los votos emitidos por provincias y en cuanto a la participación solamente nos proporciona el porcentaje a escala nacional, ni siquiera desglosado provincia a provincia, no digamos a niveles inferiores. Esa participación ha sido del 63%, cinco puntos por encima del 58% de las elecciones del pasado enero. Por diversas informaciones de prensa desde el mismo 15 de octubre sabemos que la participación ha sido un poco más baja que la anterior en las áreas árabes-chiíes, compensada con creces a nivel general por el número mucho más alto de árabes suníes que en esta ocasión han acudido a las urnas. Esas informaciones impresionistas y fragmentarias y no siempre equilibradas recogidas por docenas de periodistas extranjeros en fugaces entrevistas en torno a los colegios electorales o en la calle, reflejan —con todas las reservas imaginables— una desilusión generalizada por la incapacidad del gobierno para mejorar el deplorable estado de la seguridad y las precarias condiciones de la vida cotidiana, tal y como cualquiera podría esperar, así como un cierto rechazo por parte de algunos chiíes de la deriva hacia el federalismo de los líderes de su propia comunidad y también en algunos casos del incremento del papel de la religión y el clero en el ordenamiento de la vida pública. Sin embargo, el voto sigue estando ampliamente determinado por las lealtades religiosas y muchos de los que sin las ilusiones de hace nueve meses se presentaron a cumplir por segunda vez sus deberes cívicos decían hacerlo porque así lo había solicitado el Gran Ayatolá Sistani. Tenemos también testimonios del mismo fenómeno en algunas zonas árabes-suníes, donde el peso de las opiniones de la Asociación de Ulemas es muy fuerte. En Faluya, ciudad de inclinaciones fundamentalistas wahabíes ya desde los años 70, muchos decían votar, por supuesto en contra del proyecto que se les sometían a consulta, porque así se lo habían pedido los imanes de las mezquitas. En el norte kurdo es el intenso nacionalismo y sus dos grandes partidos el elemento absolutamente determinante de las actitudes políticas. Sus elevados porcentajes de participación, sin duda básicamente reales pero siempre algo sospechosos, ya les depararon en enero una sobrerrepresentación en la Asamblea transitoria que ha elaborado el proyecto ahora convertido en Constitución.

La gran batalla, y la gran incógnita, en la que se jugaba la aceptación o el fracaso del texto constitucional, se libraba en las áreas de mayoría árabe-suní. Dos provincias, al Anbar, de Bagdad hacia el oeste, hasta la frontera con Siria, territorio básicamente desértico excepto en las riberas del Éufrates, y Saladino, de las afueras de Bagdad hacia el norte, siguiendo el curso del Tigris (la provincia donde se halla Tikrit, la ciudad de Sadam), son casi homogéneamente árabe-suníes y eso se ha visto reflejado en el altísimo porcentaje de "Noes", que ha superado la barrera de los dos tercios. Otras dos provincias, Nínive al norte de Saladino, con capital en Mosul y Diyala al este de la capital

del país, son mixtas, árabo-kurdas, con proporciones de árabes suníes en torno al 50%, más en la primera que en la segunda, pero cuyos efectivos no son conocidos al detalle pues el último censo es de 1997, anterior a la guerra, y en todo Irak se carece básicamente de datos sobre las transformaciones demográficas que puedan haber ocurrido desde entonces.

Los políticos suníes han decidido concentrar sus protestas en Nínive, donde obtuvieron casi un 56% de "Noes". Con un 11% más hubieran echado abajo el proyecto constitucional, lo que a escala nacional suponía menos de un 1%. Aunque en todas partes puede haber habido algo de fraude, también en las provincias del "No", es difícil que haya tenido la envergadura suficiente para cambiar el resultado final. Pero parece claro que a los autores del proyecto, la coalición *de facto* de kurdos y árabes chiíes, les inquietaba que el resultado final hubiese dependido de un puñado demasiado minúsculo de votos. Que no las tenían todas consigo lo demuestra que bien poco antes del día de la consulta intentaron utilizar su mayoría en la Asamblea para introducir un pequeño cambio en las normas: la minoría de bloqueo de los dos tercios de "Noes" en tres provincias habría de computarse respecto a la totalidad del censo electoral en esas provincias, no de los sufragios emitidos, tal y como decía la Constitución provisional, la Ley Administrativa Transitoria. Los suníes pusieron el grito en el cielo y Naciones Unidas y los americanos los apoyaron sin reservas. Ante esa presión combinada los mayoritarios dieron marcha atrás y dejaron las cosas como estaban.

Conclusiones: Que la Constitución haya sido aprobada por el 79% contra el 21%, más o menos, es conforme a las realidades políticas del país y por tanto aceptablemente creíble. En Irak reina la corrupción a todos los niveles y pocas cosas pueden estar por encima de toda sospecha, incluidas las protestas de manipulación del voto. En países de tribalismo, familismo y amiguismo la política no es tan elegante como para aceptar la derrota sin protestas. Pasada la Constitución todo el interés público se concentra en la siguiente cita electoral, en la que se repartirá el poder de una manera mucho más efectiva y por un período mucho más largo, incluyendo importantes retoques al documento que acaba de aprobarse.

Manuel Coma

Investigador Principal, Área de Defensa y Seguridad, Real Instituto Elcano