

spotlight europe

2010/03 – Marzo 2010

Elecciones en Iraq: su repercusión en la cooperación EE.UU.-UE

Laurie Dundon

Bertelsmann Foundation, laurie.dundon@bertelsmann-foundation.org

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

2010 es un año crucial para Iraq. El número de ataques ha disminuido de forma sustancial, pero persiste la amenaza del terrorismo y la guerra civil. A pesar de la divergencia de intereses y opiniones, los EE.UU. y la UE deben intensificar su cooperación. Y es que sólo una ayuda civil coordinada permitirá que Iraq se convierta en un país estable.

I

Las elecciones parlamentarias del 7 de marzo de 2010

Cerca de 17 millones de iraquíes fueron llamados a las urnas en las elecciones parlamentarias del 7 de marzo, las terceras desde que se pusiera fin al régimen de Sadam Husein. El Parlamento iraquí posee importantes poderes: elige al Presidente del país y debe dar su aprobación a los candidatos que, a propuesta del Presidente, optan al cargo de Primer Ministro y a otros puestos a nivel del Consejo de Ministros.

El recuento de votos aún no está terminado. De entre las casi 300

agrupaciones políticas existentes, seis alianzas electorales tienen las mayores probabilidades de repartirse los 325 escaños del Parlamento. Es interesante destacar la presencia de suníes en alianzas electorales dominadas por chiíes, y viceversa. Se trata de la consolidación de una tendencia detectada en las elecciones provinciales de 2009, en las que los iraquíes dejaron de votar con arreglo a su identidad étnica y religiosa, decantándose por candidatos que difundían mensajes laicos y nacionalistas.

Tras la caída de la dictadura del Baas en 2003, el electorado, sin tradición democrática alguna en la que apoyarse, recurrió en gran medida a su identidad étnica y religiosa. Los suníes no acudieron a las urnas en las primeras elecciones parlamentarias celebradas en enero de 2005. Reinaba la guerra civil y Al Qaeda

continuó organizando atentados hasta 2008, momento en que las tribus suníes finalmente se decidieron a compartir el poder y los grupos de combate integrados por los estadounidenses e iraquíes sofocaron el nivel de violencia. Lo que anhelan ahora 30 millones de iraquíes es paz, orden, educación, atención sanitaria, seguridad social y progreso económico.

El Primer Ministro Nuri al Maliki parece encarnar dichas preferencias de la forma más convincente. Aun cuando se considera

tendrá que volver a buscar, al igual que en el pasado, socios para su coalición.

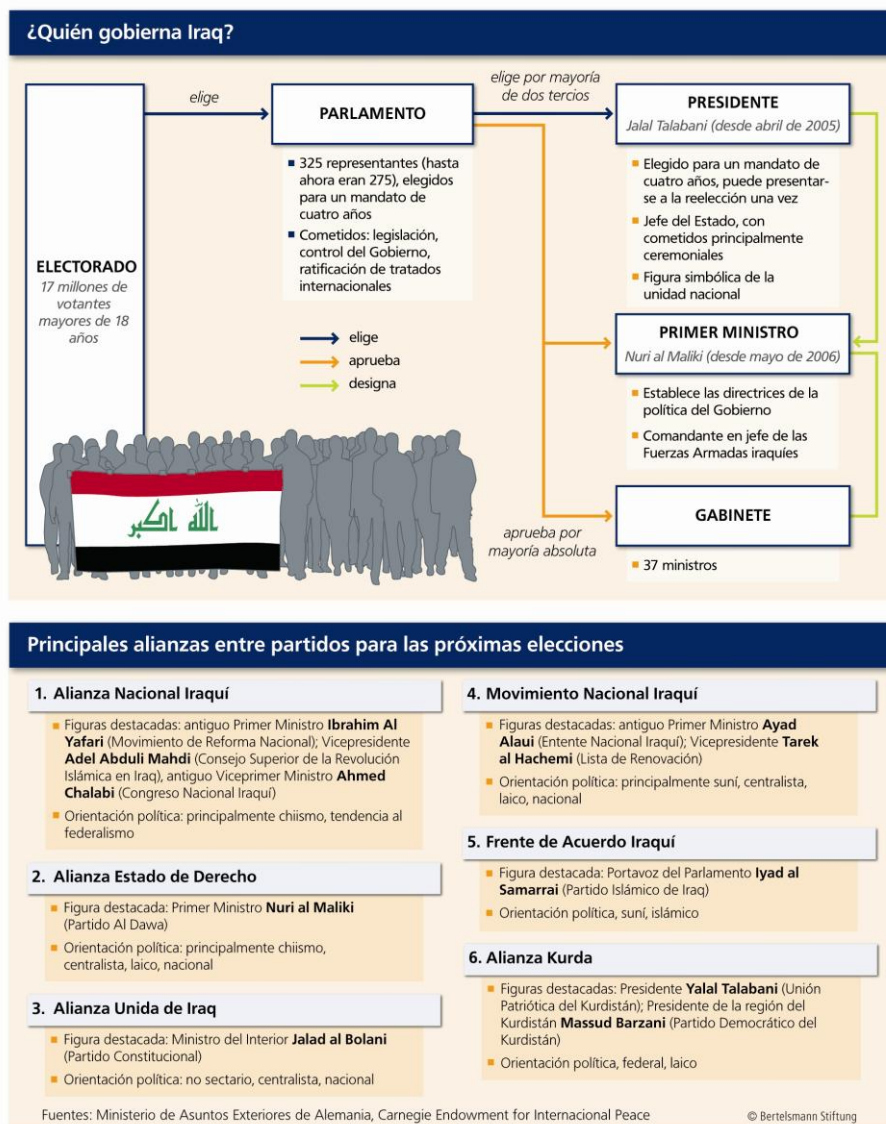
II

¿Camina Iraq en la dirección correcta?

La situación política augura largas y complicadas negociaciones, que se prolongarán hasta el verano, para alcanzar una coalición. Resultará especialmente

difícil alcanzar un compromiso entre el federalista norte kurdo y el Gobierno central de Bagdad en cuanto a la distribución de los ingresos obtenidos del petróleo y la orientación política de las ciudades de Kirkuk y Mosul. Y continúa la ardiente disputa entre las dos denominaciones musulmanas

sobre la integración de los «consejos del despertar» y las milicias suníes en el ejército y la policía estatal dominada por los chiíes, aun cuando no suceda lo mismo con la idea de un «Estado chiita» en el sur de Iraq.



que su alianza electoral, «Estado de Derecho», tiene más posibilidades de ganar que las demás, se espera también que el resultado sea muy fragmentado. Si finalmente Al Maliki resulta vencedor,

La corrupción sólo puede resolver en parte estas disputas políticas. Si los conflictos entre los partidos y el Parlamento hacen imposible la promulgación de leyes,

podrían concedérsele mayores poderes al Primer Ministro. Al mismo tiempo, «Al-Qaeda en Iraq», los seguidores de Saddam y los yihadistas favorables a la violencia que aún subsisten, podrían estar esperando el momento oportuno para sacar provecho de las diferencias entre los partidos realizando atentados que se encuadran en el contexto general de sus respectivas estrategias de desestabilización.

Los riesgos políticos van unidos a un enorme potencial económico. La demanda de inversiones en todos y cada uno de los ámbitos de la vida y sectores económicos es enorme en cualquier punto del país. Existe una omnipresente necesidad de acometer proyectos de reparación, reconstrucción y edificación, y el Estado prevé invertir 70.000 millones de euros en 2014. El potencial para la participación extranjera es inmenso: Iraq es el tercer mayor productor mundial de petróleo y gas, y cuenta con una población deseosa de trabajar y labrarse un futuro. El deseo de cooperar no sólo con los Estados Unidos, sino también, y cada vez en mayor medida, con empresas europeas, es muy grande, pero serán precisas profundas reformas económicas en 2010 para garantizar las inversiones extranjeras.

Además de todas estas cuestiones, el país tiene más de dos millones de desplazados internos, y los casi dos millones de iraquíes que huyeron a Siria y Jordania durante la guerra civil están deseando volver a casa. Ese es otro de los problemas por resolver.

Todo depende ahora de que los legisladores y administradores iraquíes puedan hacer frente a estos desafíos con menos corrupción y más profesionalidad; de que en las legislaturas se pueda alcanzar un acuerdo nacional sobre los ingresos obtenidos del petróleo y se pongan en práctica medidas eficaces para proteger las inversiones; y de que un ejército y un cuerpo de policía que cuenten con la confianza de todos los sectores de la sociedad puedan continuar

proporcionando seguridad y estabilidad al país. Un mayor grado de seguridad y estabilidad política aumentará la disposición de las empresas extranjeras a operar sobre el terreno con personal propio.

El comercio y los negocios están floreciendo en el norte gracias a la seguridad y la estabilidad que se respira en las tres provincias kurdas de Dohuk, Erbil y Suleimaniya. Las empresas turcas resultan cruciales para este dinamismo. Y empresarios de Bagdad o Basora a menudo se reúnen con socios occidentales en Erbil.

No obstante, todo ello podría cambiar fácilmente si empiezan los combates entre los miembros de las milicias kurdas, o *peshmerga*, y el ejército iraquí en la disputada área que rodea a Mosul y Kirkuk. Son los soldados estadounidenses quienes, en calidad de fuerzas de intermediación y realizando patrullas conjuntas con las fuerzas de seguridad iraquíes, están previniendo la escalada de violencia entre las autoridades de Bagdad y el gobierno regional del Kurdistan iraquí.

III

Prioridades de los EE.UU.: retirar las tropas y ayudar a Iraq a valerse por sí mismo

Las actividades internacionales en Iraq continúan estando dominadas por los EE.UU., país éste último centrado ahora en abandonar su papel de combate y en intentar «facilitar la transición hacia un Iraq estable, soberano y autosuficiente», como afirmó la Secretaria de Estado Hillary Clinton ante el Congreso estadounidense en mayo de 2009. En junio, los EE.UU. retiraron sus tropas de las ciudades iraquíes. Para el mes de agosto de 2009, todas las fuerzas de combate multinacionales habían

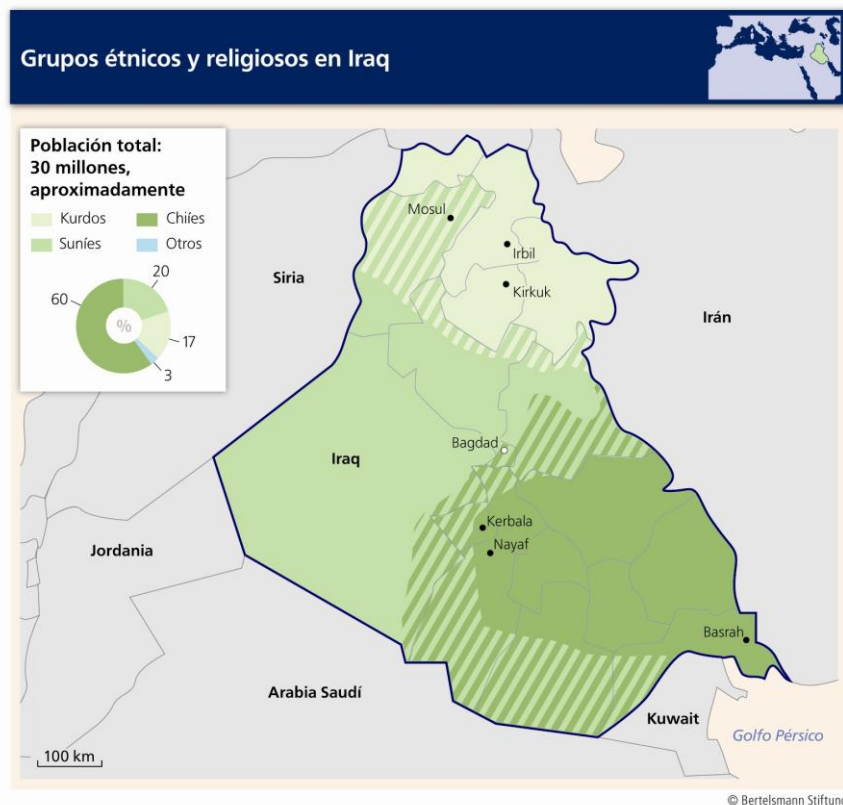
abandonado Iraq. Y para cuando llegó diciembre, los EE.UU. habían retirado ya 30.000 soldados, dejando únicamente unos 97.000 en el país. Los Estados Unidos prevén reducir ese número a la mitad en los próximos seis meses. Más importancia tiene, no obstante, el cambio en la naturaleza de la misión militar estadounidense, centrada ahora en

estadounidenses continuarán haciendo las maletas y retornando a casa a lo largo del año que viene, pero los EE.UU. seguirán comprometiendo considerables recursos y vigilarán atentamente los progresos. El Vicepresidente Joseph Biden supervisa personalmente la política en Iraq; altos cargos del Departamento de Defensa siguen debatiendo la situación a diario, y

en el Departamento de Estado, la tarea de supervisión recae en el ayudante de la Secretaria de Estado Hillary Clinton.

Puede que la Administración Obama esté aumentando los recursos destinados a la guerra en Afganistán, pero sabe que descuidar Iraq podría convertir el país de nuevo en una zona de conflicto.

Washington también necesita estabilidad en Iraq para poder retirar sus tropas y trasladarlas a Afganistán en el transcurso del año.



proporcionar apoyo a las fuerzas iraquíes en operaciones de seguridad y en poner en marcha programas de formación. De hecho, los Estados Unidos cambiarán en breve el nombre de su misión militar por el de *Operation Dawn* (Operación Amanecer), en alusión al nuevo día que comienza para Iraq.

A pesar de este cambio, los Estados Unidos mantienen su firme compromiso con Iraq. Washington no va a salir corriendo, ya que considera crucial mantener la estabilidad en Iraq. Puede que Afganistán e Irán copen ahora la agenda de los asuntos urgentes en materia de política exterior, pero está claro que Iraq no ha dejado de estar presente. Las tropas

La estrategia para 2010 se centra en la transición. Los EE.UU. han aprobado otros 480 millones de dólares este año para diversos proyectos civiles en Iraq. Esta ayuda estadounidense irá destinada a cuatro áreas.

Primera: Los ministerios iraquíes necesitan más formación y desarrollo de capacidades. Por este motivo habrá una mayor ayuda estadounidense en materia de formación para que la burocracia sea más profesional y transparente.

Segunda: La economía iraquí necesita una mayor inversión extranjera directa. Washington ha subrayado que los iraquíes

deben plantear su propia agenda de reformas económicas. No obstante, los Estados Unidos continuarán fomentando el progreso en esta área e intensificarán el diálogo EE.UU.-Iraq en materia de cooperación económica.

Tercera: Los Estados Unidos han comprometido otros 100 millones de dólares en programas de ayuda para el retorno y la reintegración de los refugiados y las personas desplazadas.

Cuarta: Finalmente, a la luz de la delicada naturaleza del panorama político iraquí, y debido a la posibilidad de un rebrote de la violencia, los EE.UU. tienen previsto dedicar en 2010 notables esfuerzos diplomáticos a resolver las disputas políticas.

Los detalles de la transición serán la tarea real que deberá acometerse en 2010. Por ejemplo, la simple transferencia de responsabilidades en los programas de formación de la policía entre los militares estadounidenses y el Departamento de Estado requerirá numerosas gestiones y un tiempo considerable.

IV

Europa en Iraq: desarrollo de un papel especialmente discreto

Europa lleva desde 2003 evitando abordar el tema de Iraq. Los países que colaboraron con tropas se enfrentaron a duras críticas internas, mientras que otros se negaron a participar en operaciones de combate en Iraq y no realizaron ninguna o muy escasa aportación al entorno civil. Jamás existió un consenso a escala de toda la UE. Ahora, sin embargo, la situación ha cambiado. Los Estados miembros de la UE por una parte y la UE como ente político por otra, han ido ampliando paulatinamente sus programas para Iraq. Con el paso del tiempo, la UE ha superado sus divisiones internas y ahora cuenta con

una oficina en Bagdad y ha dado luz verde a la misión EUJUST LEX por el Estado de Derecho en Iraq. Desde 2005 ha formado a casi 3.000 oficiales de alto rango de la policía iraquí y a funcionarios de justicia y de prisiones para promover el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos. Desde 2009 los cursos se han impartido también en Iraq. Hasta la fecha, todo esto ha supuesto un gasto de 35 millones de euros. EUJUST LEX se ha convertido, sin pretenderlo, no sólo en un programa modélico para y dentro de Iraq, sino también en un proyecto pionero en cuanto a la generación paneuropea de capacidades en temas de Estado de Derecho en el extranjero.

Desde 2003, la Unión Europea ha destinado asimismo más de 1.000 millones de euros a ayuda humanitaria, educación, atención sanitaria y elecciones, sin contar los programas de ayuda bilaterales de los Estados miembros. Además, 150.000 iraquíes han encontrado refugio en Europa.

Bruselas y Bagdad han firmado un memorándum de entendimiento sobre cooperación energética, ya que desean vincular los campos de petróleo y gas iraquíes a la red de suministro europea. En 2010, la UE tiene intención de intensificar el diálogo político y las relaciones económicas y comerciales con Bagdad mediante un Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC).

La creciente implicación de toda Europa en Iraq no debería cegarnos respecto al hecho de que, a la vista del potencial económico de dicho país, los Estados miembros de la Unión se han implicado no como una entidad conjunta, sino como competidores que defienden los intereses de sus empresas nacionales.

En términos políticos y económicos, Alemania y Francia, que rechazaron participar en la guerra de Iraq, empezaron en 2009 a poner fin a sus diferencias con Bagdad. Sus Ministros de Comercio y

Asuntos Exteriores han visitado la capital iraquí, como también ha hecho Nicolas Sarkozy, y la ciudad de Erbil; Alemania y Francia suelen acoger regularmente foros sobre negocios e inversiones en Iraq; Berlín ha abierto oficinas de representación en Bagdad y Erbil; la Cámara de Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Instituto Goethe alemanes han puesto en marcha un programa de formación para jóvenes iraquíes; y las universidades de Alemania e Iraq han iniciado el intercambio de alumnos y estudiantes de investigación.

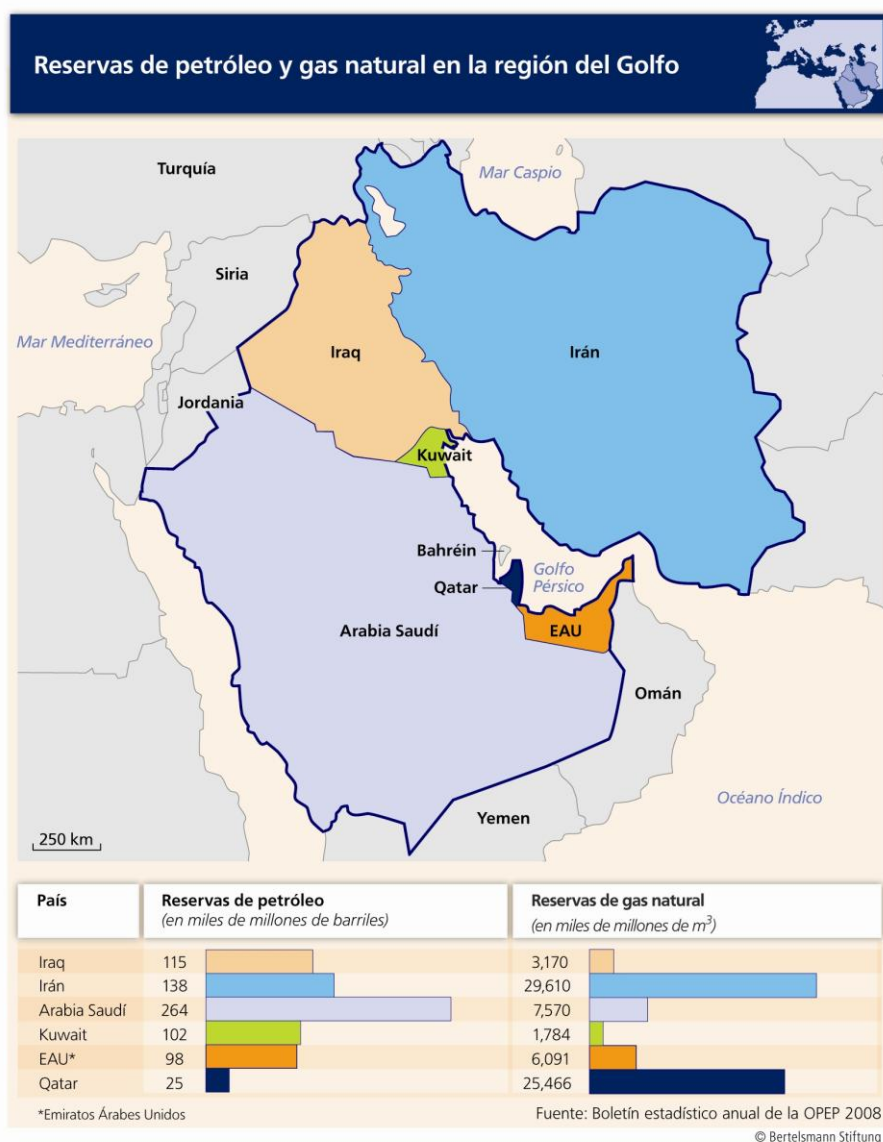
Las encuestas de opinión realizadas en toda Europa ponen de manifiesto el escaso entusiasmo que despierta entre los ciudadanos hacer negocios en Iraq. Por esta razón, es probable que la implicación europea siga siendo limitada y se oriente a objetivos concretos. Pero existen también otros motivos. La UE y sus Estados miembros siguen acusando el sobreesfuerzo y encuentran difícil cumplir sus nuevos compromisos civiles con Afganistán. Los presupuestos en 2010 son todavía más restrictivos de lo que lo fueron hace tan sólo unos años. Y existe un gran interés en implicarse de forma continuada

con África del Norte, Oriente Próximo y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

V

¿Qué pueden hacer juntos los EE.UU. y la UE?

La guerra de Iraq provocó cruentas disputas entre viejos aliados. Si bien el paso del tiempo ha curado algunas de esas heridas, ninguna de las partes desea realmente abordar el tema de Iraq. Los



norteamericanos creen que es inútil hablar con los europeos sobre Iraq, y los europeos

no están dispuestos a colaborar en mayor medida en lo que consideran un proyecto estadounidense. A ambos lados del Atlántico, aunque por razones diferentes, los ciudadanos coinciden en mostrar un nulo interés por que se lleven a cabo proyectos de envergadura en Iraq. Los gobiernos disponen asimismo de recursos limitados, especialmente por culpa de la campaña en Afganistán.

Pero norteamericanos y europeos han realizado idénticos análisis de riesgos sobre el futuro de Iraq, y sus intereses en ese país son también idénticos. Ambos desean que Iraq sea un Estado estable, unitario y sin divisiones que mantenga buenas relaciones con sus vecinos. Y en la medida en que durante 2010 los esfuerzos en Iraq pasarán del plano militar al civil, parece llegado el momento para una nueva colaboración entre los EE.UU. y Europa. La labor civil que es preciso llevar a cabo en Iraq compete claramente a la experiencia europea. Existen aportaciones únicas y de valor añadido que la UE y sus Estados miembros pueden poner sobre el tapete, incluso con limitación de fondos y de personal.

La misión de las Naciones Unidas en Iraq puede ayudar, pero su papel es limitado. Para acometer labores adicionales, dicha organización requeriría mucho más personal, lo que no resulta realista en los tiempos que corren. Si los EE.UU., la UE y los países europeos desean colaborar más estrechamente, tendrán que hacerlo directamente y sobre el terreno a través de sus embajadas. La coordinación debería regirse por la eficacia, concentrándose cada una de las partes en desempeñar las tareas para las que estén más capacitadas. Los ámbitos podrían incluir:

- *Coordinación y comunicación entre los donantes:* la Comisión de la UE y las Naciones Unidas deberían concentrarse en coordinar sus programas bilaterales y multilaterales con los de los EE.UU. para evitar duplicaciones.

- *Capacitación:* se están acelerando los programas de formación para los funcionarios civiles, la policía y el ejército iraquíes. Se trata de una alta prioridad para los EE.UU. y Europa tiene experiencia práctica al respecto que puede resultar de utilidad. Se trata de un entorno perfecto para la colaboración.

- *Estado de Derecho:* la UE podría encabezar los intentos de reforma del sistema judicial ampliando su misión EUJUST LEX. Ya se está preparando para aumentarla con programas in situ. Los EE.UU. y la UE deberían repartirse el trabajo. Por ejemplo, EUJUST LEX podría dar apoyo también a los esfuerzos para fortalecer el Ministerio del Interior iraquí, especialmente porque los EE.UU. no pueden aportar un modelo comparable. El Ministerio del Interior resulta vital, ya que ostenta la responsabilidad del cuerpo de policía y de la integración de las diversas milicias.

- *Importancia del simbolismo:* el Primer Ministro Al Maliki ya ha visitado las instituciones europeas en Bruselas con el fin de hacer patente el interés de Iraq por la UE. La trascendencia del Acuerdo de Colaboración y Cooperación podría quedar subrayada si el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, viajara a Iraq para firmar el documento formal.

- *Convicción política:* los políticos recién elegidos para el Parlamento y el Gobierno deben tomar rápidamente algunas decisiones de largo alcance, como por ejemplo en lo relativo a la legislación en materia petrolífera, sobre Kirkuk, sobre la integración de las milicias y sobre la eliminación de la influencia del Baas. Los EE.UU. proseguirán sus conversaciones al más alto nivel con Iraq sobre estas cuestiones. No obstante, es importante que los EE.UU., Europa y las Naciones Unidas se esfuercen de forma explícita por hablar un mismo idioma en las conversaciones que mantengan con los políticos locales. En este contexto, muchos europeos desean que el representante especial de las

Naciones Unidas desempeñe un papel de mayor peso político. Sea como fuere, lo que debería llegarles a los iraquíes es un mensaje uniforme de toda la comunidad internacional sobre las decisiones urgentes que es preciso tomar.

- *Policía de fronteras:* para mejorar la seguridad, los norteamericanos y los europeos deberían impartir formación adicional a los agentes de policía y aduanas destacados en las fronteras de Iraq con Siria y Arabia Saudí.

- *Gestión regional del agua:* la UE podría invitar a Iraq, Turquía, Siria e Irán a participar en conversaciones sobre el uso conjunto y más eficiente de las escasas reservas hídricas.

- *Diplomacia regional:* aunque el programa nuclear y de misiles iraní y la disputa entre Irán y Arabia Saudí arroja sombras sobre la zona, Iraq conseguirá, a medio plazo, volver a ejercer su influencia como potencia regional entre los dos países. Un sistema subregional para la cooperación y la seguridad en la zona del Golfo podría desactivar las futuras y previsibles tensiones entre las tres

potencias. De hecho, los Estados más pequeños del Golfo están formulando sugerencias en ese sentido. Es una idea que Occidente debería fomentar en sus conversaciones con la India, Rusia y China.

La dimensión regional demuestra que Occidente puede plantear determinadas propuestas, pero no puede hacerlo todo por sí mismo. Los vecinos de Iraq desempeñarán un papel clave en la búsqueda de seguridad y estabilidad por parte del país. Tanto Europa como los Estados Unidos necesitan estabilidad en Iraq, y un nuevo impulso a la coordinación transatlántica en este país podría marcar la diferencia cara a la crítica misión de carácter civil que se avecina.

Laurie Dundon, Director Transatlantic Relations, Bertelsmann Foundation North America, Washington DC.

Christian-Peter Hanelt, Senior Expert, Europe and the Middle East, Programme Europe's Future, Bertelsmann Stiftung.

Bibliografía complementaria:

Bertelsmann Foundation: *Trans-Atlantic Briefing Book - Managing Expectations, Expanding the Partnership, Shaping the Agenda for 2009*, noviembre de 2008

Bertelsmann Stiftung: *Bertelsmann Transformation Index 2010, Country Report Iraq*, noviembre de 2009

Edward Burke: *The Case for a New European Engagement in Iraq*, FRIDE Working Paper 74, enero de 2009

Carnegie Endowment for International Peace: Iraqi Elections 2010

Anthony H. Cordesman/Elena Derby/Adam Mausner: *Iraq - Creating a Strategic Partnership*, Center for Strategic and International Studies, noviembre de 2009

Charles W. Dunne: *Iraq's National Elections 2010 - The Parties, the Issues, and the Challenges for American Policy*

International Crisis Group: *Iraq's Uncertain Future - Elections and Beyond*, Middle East Report No. 94, 26 de febrero de 2010

Guido Steinberg: Die Integrierte EU-Rechtsstaatsmission EUJUST LEX im Irak - Politikersatz mit Potential, Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hrsg.): *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, SWP-Studie*, diciembre de 2009

Responsabilidad legal del contenido:

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 8142

Últimos títulos publicados:

spotlight europe # 2010/02

Lisboa, la segunda

Joachim Fritz-Vannahme, Armando García Schmidt, Dominik Hierlemann, Robert Vehrkamp

spotlight europe # 2010/01

Cooperación con el Kremlin

Cornie Shupe

spotlight europe # 2009/12

Forget Copenhagen

Barbara Kunz, Daniela Röb