

**Europa e Irak:
¿Hacia una política más constructiva?**

Richard Youngs

Noviembre 2004

Richard Youngs es Coordinador e Investigador del programa de Democratización y Estado de Derecho en FRIDE. También es profesor en la Universidad de Warwick en Reino Unido. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: International Democracy and the West: The Role of Governments, NGOs and Multinationals, Oxford University Press, 2004, and 'Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform', Working Paper 45, Carnegie Endowment for International Peace, June 2004.

INFORME

.....

Europa e Irak de Richard Youngs está publicado en coordinación con Foreign Policy Centre.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2004.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - SPAIN
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
E-mail: fride@fride.org

Los *Informes* están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición.
Además todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org

Las ideas expresadas por el autor de este documento no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Resumen

A finales de octubre de 2004, la violencia continuada en Irak y el legado de oposición en varios países europeos a la invasión encabezada por Estados Unidos sigue impidiendo una intervención más amplia de la UE en el país. Al mismo tiempo, desde el traspaso de poder al gobierno provisional iraquí en junio de 2004, los gobiernos europeos y las instituciones de Bruselas han empezado a reflexionar sobre cómo contribuir a la construcción de un Irak democrático. Una nueva estrategia de la Unión, aprobada en el verano de 2004, promete estudiar nuevas formas de cooperación y diálogo.

Una vez derrocado el régimen de Sadam, la mayoría de los gobiernos europeos mostraron mayor preocupación por la recuperación de la soberanía iraquí que por la construcción de la democracia. Tras el traspaso formal de poder al gobierno provisional, los gobiernos europeos siguieron criticando lo que consideraban una falta de verdadera autonomía en Irak.

Por eso, aunque la nueva estrategia de la UE indica una mayor voluntad de ayudar en la formación de instituciones, los gobiernos siguen vacilantes respecto a una intervención más práctica sobre el terreno. En realidad, es llamativa la ausencia de una estrategia europea coherente para la democratización de Irak: la UE no tiene una posición clara sobre los principales retos de reestructuración política que afronta el país, ni siquiera en relación con las elecciones previstas para enero de 2005. Varios Estados miembros han impuesto límites a las iniciativas de desarrollo institucional.

Los problemas de seguridad también siguen haciendo que los donantes europeos se sientan poco inclinados a dedicar grandes cantidades de ayuda a la formación del Estado y la reconstrucción tras la guerra. La ayuda dedicada a la reconstrucción política ha sido especialmente reducida. El Reino Unido ha intentado "llenar los huecos" que dejaba Estados Unidos, centrándose en la construcción de instituciones democráticas locales, aunque al mismo tiempo ha dedicado fondos insuficientes a cuestiones de gobernabilidad en otras áreas.

Donde más se ha sentido la ausencia de Europa es en el ámbito de la seguridad, tanto en el número de soldados desplegados como en la contribución al entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes. Los gobiernos europeos tienen razones válidas para criticar cómo está manejando la coalición los imperativos de la posguerra iraquí, y hacen bien en no comprometerse en exceso en el país en las actuales circunstancias.

Sin embargo, existen una serie de áreas en las que podría ahora ser posible y deseable una mayor intervención de los europeos. Entre ellas:

- proyectos económicos en las zonas menos afectadas por la violencia;
- un debate sobre la participación iraquí en algunos de los aspectos sociales y culturales de los programas EuroMed;
- desarrollo de programas de formación de instituciones a escala regional y local;
- apoyo al desarrollo de una red sólida de instituciones nacionales tales como sindicatos, cámaras de comercio y universidades;
- dotación de medios para los nuevos partidos políticos;
- preparación de elecciones regionales y locales;
- elaboración de un plan regional más minucioso;
- formación y dotación de una guardia de fronteras;
- ampliación de la ayuda para reformar el sector de la seguridad; y
- mediación con los rebeldes.

CONTENIDO

Introducción	1
Más Allá de la Soberanía	1
La Formación de un Estado Iraquí	6
Europa y los Problemas de la Seguridad en Irak	9
Vías de Avance	11

Introducción

Sí, con Sadam, Irak fue uno de los casos más difíciles para la incipiente política exterior común de la Unión Europea (UE), el cambio de régimen en Bagdad no ha ayudado a aliviar las tensiones que hostigan los esfuerzos de la UE para repercutir en los acontecimientos del país. Cuando se escriben estas líneas, la rebelión y el legado de oposición en algunos países europeos a la invasión encabezada por Estados Unidos siguen impidiendo una participación más amplia de la Unión. Existen escasas perspectivas de poder desplegar de forma segura y productiva los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo las tareas civiles habituales en una situación de "post-conflicto", un término que, en cualquier caso, parece cada vez menos apropiado para describir la situación de Irak tras la invasión. Es obvio que la reelección de George Bush no es muy propicia para alentar una reconsideración por parte de los gobiernos europeos que no pertenecen la coalición. Al mismo tiempo, desde el traspaso de poder al gobierno provisional iraquí en junio de 2004, los gobiernos europeos y las instituciones de Bruselas han empezado a reflexionar sobre

Más Allá de la Soberanía

Para los gobiernos europeos que no forman parte de la coalición, el principal foco de atención de su política respecto a Irak se ha centrado en cómo terminar con la ocupación de Estados Unidos. La recuperación de la soberanía a prevalecido sobre la construcción de la democracia.

En el ámbito de la construcción de la democracia en Irak, Europa empieza desde muy abajo. En los años noventa fue palpable la ausencia de deliberaciones europeas sobre la democracia en el país; entonces, la política estaba gobernada por la lógica de la contención. Las discrepancias entre Europa y Estados Unidos empezaron a surgir ya en 1998, cuando el gobierno de Clinton aprobó la Ley de Liberación de Irak y pareció pasar de una estrategia basada en una política de contención a otra basada en el cambio de régimen. Una de

cómo contribuir a la construcción de un Irak democrático. Una nueva estrategia de la Unión, aprobada en el verano de 2004, promete estudiar nuevas formas de cooperación y diálogo.

Este informe traza el desarrollo de las posturas europeas sobre los aspectos políticos y de seguridad en el Irak posterior a Sadam, con la pretensión de arrojar luz sobre los debates actuales y las perspectivas para una mayor participación de la UE. El análisis revela el grado de auténtica disposición a ampliar el alcance de la intervención y la ayuda europeas, pero también la cautela e incertidumbre que siguen plagando la elaboración de una estrategia futura. Para terminar, se sugieren varios ámbitos en los que la futura labor europea en Irak podría resultar más valiosa, y se proponen métodos que quizá permitirían a la UE ofrecer la perspectiva clara de una aportación más activa y diferenciada, al mismo tiempo que se evita una participación precipitada e improductiva bajo las circunstancias actuales.

las consecuencias de las notorias diferencias de opinión sobre la acción militar fue la de impedir una reflexión seria sobre los retos que suponía promover un sistema de gobierno más democrático para Irak. En diciembre de 2002, una conferencia dedicada a estos temas tuvo que trasladar su sede de Bruselas a Londres debido a la cautela por parte de otros Estados europeos. Un alto funcionario de la PESC lamentó que sólo hubiera sobre Irak "discusiones superficiales e intermitentes y alguna declaración minimalista ocasional", que no abordaban los problemas estructurales subyacentes¹. Incluso el Reino Unido se negó a empezar a trabajar sobre ninguna estrategia concertada de promoción de la democracia, que fuese más allá del aspecto de la intervención militar. El contacto con los grupos de la oposición iraquí era esporádico y se tomaron pocas iniciativas pro-activas. Una de las pocas iniciativas fue el apoyo de la Fundación

¹ Crowe B. (2003) "A common European foreign policy after Iraq?", *International Affairs* 79/3, 535 (533_546).

Westminster al Instituto Iraquí para la Democracia en el norte del país, en la zona controlada por los kurdos, con el fin de que elaborase ideas para la democratización de todo Irak. El embajador británico ante la ONU en aquella época, Jeremy Greenstock, reconoció que, en términos de la reestructuración política interna de Irak, "había objetivos más amplios" en Washington que en Londres².

Desde los días inmediatamente posteriores al conflicto militar, los europeos expresaron su deseo de que fuera la ONU la que asumiera control pleno y que las elecciones se celebraran a corto plazo. Estaba claro el objetivo fundamental: desplazar a Estados Unidos. En otras situaciones de "post-conflicto", Francia ha sido una de las más ardientes defensoras de una democratización gradual, pero en el caso de Irak la que encabezó el movimiento a favor de una inmediata celebración de elecciones. Los europeos tenían más ganas de que la ONU asumiera el poder que la propia organización, a pesar de que no parecía que Naciones Unidas poseyera una legitimidad indiscutida entre los iraquíes.

Aunque las autoridades británicas advirtieron de que existían motivos razonables para no precipitar las elecciones, también expresaron su frustración por lo poco que se estaba haciendo, en la práctica, para que esas elecciones fueran más factibles; por ejemplo, investigar la posibilidad del utilizar el sistema existente de tarjetas de racionamiento para intentar realizar algún tipo de consulta inicial por comunidades. El Reino Unido propugna una perspectiva local para los procesos políticos pluralistas. El principal representante británico en el sur de Irak sugirió que el objetivo inmediato debía ser la "participación", más que una democracia pura y completa. Se pensaba que órganos relativamente representativos, dedicados a cuestiones más bien prosaicas y tecnocráticas, podrían ayudar a crear confianza entre distintos grupos mediante la incorporación de diversos grupos étnicos y religiosos al debate sobre temas de relevancia diaria en los que se precisaba la cooperación de la comunidad.

En los debates sobre la formación del gobierno provisional, el Reino Unido se mostró

² Transcripción de una entrevista en la BBC, 27 de julio de 2003.

ambivalente respecto a la idea de comités locales (caucases) seleccionados por Estados Unidos y presionó a favor del sistema "comités locales en cascada", más abiertos, propuesto por la ONU, en los que asambleas de participación comunitaria escogerían sucesivamente a sus representantes para el escalón inmediatamente superior de la administración. El argumento era que estos foros locales proporcionarían una participación que reforzaría la legitimidad mientras "evitaban las incertidumbres de la democracia". En la primavera de 2004 se organizaron en Basora unas elecciones locales rudimentarias, pero los planes posteriores del Reino Unido para que se celebraran elecciones directas en el sur recibieron el veto de la Autoridad Provisional de la Coalición en Bagdad³.

El gobierno francés, en cambio, veía la necesidad de que un "hombre fuerte" iraquí se hiciera cargo rápidamente del poder, y no que hubiera un desarrollo de la democracia gradual y desde abajo, bajo la vigilancia de la APC. La mayoría de los Estados europeos citaban con frecuencia los retrasos en las elecciones como motivo para no intervenir de forma más sistemática en los aspectos del proceso político. Algunos informes procedentes de fuentes francesas revelaban que esta reticencia estaba ensombreciendo cada vez más la credibilidad de Francia y otros países europeos dentro de Irak⁴.

En el periodo que culminó con el traspaso de poder, una organización influyente criticó a Estados Unidos por fundar falsas expectativas al intentar vender la idea de que era factible la transferencia de una verdadera "soberanía"⁵ a corto plazo. En esta cuestión, los gobiernos europeos quizá sean todavía más culpables.

El traspaso formal de la soberanía a un gobierno provisional iraquí, a finales de junio de 2004, no sólo no sirvió para limar diferencias sino que pareció abrir una nueva oleada de críticas procedentes de los europeos. Los europeos, con el gobierno francés asumiendo una vez más el papel de protagonista se quejaban de que el gobierno provisional iraquí carecía de verdadera soberanía y que, en contra de los

³ Diamond L. (2004) "What Went Wrong in Iraq?", *Foreign Affairs* 83/5, 45.

⁴ *Le Monde*, 18 de marzo de 2004.

⁵ International Crisis Group (2004), *Iraq's Transition on a Knife Edge*, Middle East Report núm. 27, abril, 30.

objetivos del enviado especial de la ONU, Lajdar Brahimi, el gobierno provisional parecía ser fundamentalmente una prolongación del Consejo de gobierno iraquí nombrado por Estados Unidos. (Resulta curioso que un asesor estadounidense dijera lo contrario, que Brahimi contaba con casi todo el personal que había solicitado)⁶. Existía un temor generalizado que el arreglo representase lo peor de todas las opciones: la pérdida del control internacional sin ningún incremento en la legitimidad del gobierno –más cuando los incrementos de poder de los órganos de gobierno carecían de dicha legitimidad.

El modelo francés consistía en la celebración de una extensa conferencia nacional para elegir un gobierno. Finalmente, se realizó dicha reunión después de la selección del gobierno, y se le otorgaron solo unas competencias limitadas. Además, los europeos señalaban los poderes tan restringidos que tenía la asamblea constituyente establecida para supervisar la labor del gobierno provisional. Y cuando, por fin, se celebró la conferencia nacional, en agosto, se criticó que fuese un montaje. Se excluyó una lista que se había elaborado para incorporar a partidos más pequeños, incluidos algunos vinculados a Muqtada al Sâder, y numerosos grupos de árabes suníes no participaron en absoluto. Como consecuencia, la asamblea estará dominada por los partidos más grandes presentes en el gobierno de Alaui o asociados a él⁷.

Tras el traspaso de poder al gobierno provisional iraquí, Europa ha empezado a estudiar nuevas formas de intervención. Sin embargo, la violencia de la rebelión sigue fomentando la cautela.

En junio de 2004, la UE aprobó un nuevo informe estratégico para Irak⁸. Con un tono más positivo y constructivo, señalaba que Europa necesita aún más que Estados Unidos que Irak salga adelante, no sólo como aportación a la estabilidad de Turquía -considerando que Irak sea probablemente en breve vecino inmediato de la Unión-, sino también para fomentar el

regreso de los numerosos exiliados iraquíes en Europa. En el documento se destacaba que, si se pretende que los inversores europeos no se vean excluidos del mercado iraquí, es importante contribuir al desarrollo de normas y marcos legales con los que estén familiarizados. El documento afirmaba que la propia experiencia de la UE lo pondría en posición de desempeñar un papel importante en la promoción de procesos de reconciliación nacional, creación de consensos y desarrollo del federalismo y la descentralización. La nueva estrategia comprometía a la Unión a entablar un diálogo con el gobierno iraquí sobre la reconstrucción de los procesos políticos, estudiar el apoyo al sector de la seguridad y asumir un papel más importante en la reforma judicial y la consolidación del estado de derecho. Además, la UE utilizaría sus relaciones con otros Estados de Oriente Próximo para empujarles a desarrollar una colaboración más constructiva con el nuevo gobierno iraquí. El documento sugería que la UE invitaría a Irak a participar en su nueva Alianza Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Próximo, propondría la entrada del país en la OMC y reestablecería sus lazos comerciales preferentes con el Estado iraquí, que dejaron de estar en vigor después de la primera guerra del Golfo. Se fijó una reunión de la troika con el gobierno provisional iraquí en el mes de septiembre, durante la asamblea de la ONU en Nueva York.

El comisario de Asuntos Exteriores, Chris Patten, declaró que la UE establecería como prioridad "trabajar con el fin de crear un futuro mejor para Irak, sin tener en cuenta las amargas disputas del pasado"⁹. Se concedió particular importancia a la idea de trabajar para incorporar a Irak dentro de un marco regional, enfocándose en cual sería el valor añadido de una contribución por parte de la UE. Se pensó que era fundamental alentar una participación más positiva y activa por parte de los vecinos de Irak para superar una situación en la que los debates del post- conflicto, en palabras de un diplomático europeo, "se trataban como un asunto trasatlántico". Con esta perspectiva, Javier Solana se reunió en El Cairo con la

⁶ Diamond, "What Went Wrong", 50.

⁷ Véase Ridolfo K., "Assessing Iraq's National Conference", Arab Reform Bulletin, 2/8, septiembre de 2004, 3_5.

⁸ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, "La Unión Europea e Irak: Un marco de compromiso", COM (2004) 417 final, Bruselas, 9.6.2004.

⁹ Discurso ante el Parlamento Europeo, 15 de septiembre de 2004, www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_399.htm.

Conferencia de Países Vecinos de Irak en septiembre, para impulsar estas ideas.

Los diplomáticos europeos han lamentado los escasos efectos que ha tenido esta nueva estrategia, que fue capaz de establecer objetivos coherentes a largo plazo pero se mostró insegura sobre las prioridades a corto plazo. En realidad, la Estrategia se centró expresamente en la estructura a largo plazo de las relaciones entre la UE e Irak para evitar las controversias a corto plazo. Los Estados miembros declararon su deseo de comprometerse de forma simbólica mediante visitas cada vez más frecuentes y el diálogo habitual con el gobierno iraquí, y los "tres grandes" presionaban a la Comisión para que desarrollase nuevas estrategias al respecto. Sin embargo, los gobiernos se seguían mostrando vacilantes respecto a una intervención más práctica sobre el terreno. Sus diplomáticos reconocían que el marco de la estrategia de la UE dejaba sin abordar muchas cuestiones importantes y que, en los aspectos políticos más difíciles, la Unión seguía "aplazando" las cosas. Varios Estados miembros reconocían haber restringido el alcance de la nueva estrategia por la preocupación de que las políticas de la UE se viesan presionadas por los gobiernos presentes en la coalición militar que ocupa Irak. Los diplomáticos opinaban que el principal efecto de la estrategia era obligar a los Estados miembros a participar, por primera vez, en un debate más intenso sobre el desarrollo político de Irak. Según fuentes internas, en esta fase, las discusiones por fin empezaban a llevarse más allá, de la mera repetición de las conocidas diferencias con la política estadounidense, aunque reconocían que seguía faltando un consenso global sobre una intervención pro-activa.

Hasta ahora, las discusiones de la UE se han centrado en la posible ayuda durante las elecciones iraquíes. Una misión exploratoria de la Unión que visitó el país en septiembre de 2004 recomendó este ámbito de acción para Europa. Alemania presentó planes para la realización de formación electoral en Jordania, y otros donantes examinaron iniciativas similares. No obstante, muchos Estados miembros seguían reacios a avanzar con planes concretos y a asignar fondos hasta que no

existieran dudas sobre si se iba a respetar el calendario electoral. Varios Estados miembros se quejaron de que la misión exploratoria era precipitada y excesivamente ambiciosa, promovida por el empeño excesivo de la presidencia, que ahora ocupa un miembro de la coalición, Holanda. Además, los planes de la UE se han centrado en contribuir a la vigilancia de las elecciones de forma indirecta. Da la impresión de que la idea de una misión observadora de la Unión en Irak y de cualquier papel más activo en la organización directa de las elecciones ha sido descartada.

Por un lado, los gobiernos europeos han expresado su preocupación sobre la posibilidad de que se retrasen las elecciones, cosa que permitiría a Ayad Alawi consolidarse en el poder y, por consiguiente, prolongar la influencia estadounidense. Por otro lado, varios Estados miembros han reprochado a Estados Unidos que haya adoptado una mano excesivamente dura en los problemas de seguridad, para conseguir asegurar la celebración de algún tipo de elecciones dentro del plazo fijado, el mes de enero, y guardar así las apariencias.

En el momento de escribir estas líneas, todavía hay varios gobiernos que bloquean la creación de un enviado o representante especial de la UE a Irak y la apertura de una oficina de la UE en dicho país. En especial, Francia se resiste a hablar de todo lo que supere un 50 % de alivio de la deuda. Aunque un nuevo debate sobre los problemas detallados de la creación de instituciones se está desarrollando en el ámbito oficial, las reuniones ministeriales de la UE siguen sin tomar parte en estos aspectos de perfil más bajo. Los diplomáticos reconocen que Europa sigue atribuyéndose un papel "marginal". A diferencia de lo que ocurre en otros lugares de Oriente Próximo, no ha habido presiones por parte de los Estados más dispuestos a aumentar la intervención de la UE para por lo menos templar la influencia de Estados Unidos. Ante insinuaciones sobre la inclusión de Irak dentro de un posible marco más amplio que abarcase todo Oriente Medio, los socios mediterráneos de la Unión no se

mostraron muy entusiastas, temerosos de que se desvíen recursos europeos hacia dicho país¹⁰.

Las ambiciones de la UE se limitaron a labores concretas de apoyo a la paz y la construcción de instituciones dentro de un marco fijado por la ONU, en gran parte para no quedar totalmente excluida de Irak a largo plazo. En los foros de la Unión se elude cualquier intento de perfilar una "gran visión de la política iraquí" y, como dice un diplomático, "se da por sentado" por parte de los principales actores nacionales e internacionales en Irak. Durante los levantamientos chiíes de Nayaf, en agosto de 2004, fue notable la ausencia de una postura europea común sobre Muqtada al Sáder. La mayoría de los políticos europeos se consideraban más dispuestos que Estados Unidos a integrar a al Sáder en el proceso político, pero no se hizo nada para lograrlo. De hecho, todas las cuestiones relacionadas con la APC quedaron expresamente excluidas de los debates de la Unión.

Aunque los franceses apoyaron la nueva estrategia de la UE, mantienen una postura distanciada en numerosas discusiones y actuaciones y con frecuencia, deliberadamente no acuden a seminarios ni iniciativas de la sociedad civil. Algunos diplomáticos defienden que, con su implacable enfoque en el traspaso de soberanía, el gobierno francés quedó en evidencia el 28 de junio de 2004, y que eso explica las fluctuaciones y las posiciones ligeramente inseguras en los meses transcurridos desde la formación del gobierno provisional iraquí. Cuando el presidente de Irak, Al Yauar, visitó las capitales europeas en septiembre, el gobierno francés canceló su visita a París, al parecer en respuesta al ataque del primer ministro contra la "neutralidad" de Francia ante el terrorismo que asola Irak. Incluso hubo rumores de que París también jugó un papel decisivo en la cancelación de la visita de Al Yauar al Parlamento Europeo¹¹. El nuevo gobierno socialista de España ha proclamado una política de "no-intervención" en Irak, puesto que las circunstancias de las elecciones de marzo -celebradas pocos días

después de los atentados de Atocha- hacen que sea un tema muy controvertido en el debate nacional. Madrid ha insistido, específicamente, que un consenso internacional más amplio – y en la práctica más esquivo –debería ser la base de cualquier iniciativa política externa.

La cautela europea a la hora de involucrarse en aspectos abiertamente políticos se ha presentado también como una postura de condicionalidad. Tras cierto debate interno, la UE decidió que en lugar de proponerle a Irak un acuerdo relativamente simbólico que se pudiese firmar inmediatamente, propondría un acuerdo más exhaustivo que requeriría una aproximación a normas democráticas y de derechos humanos a medio plazo. El propósito de introducir a Irak en la misma red de criterios y condiciones que se aplican a otros países era pretender aplacar la inquietud por (lo que se percibía como) el estilo autocrático de Alauí, la reimplantación de la pena de muerte y la aparente supresión de las libertades de los medios de comunicación a lo largo del verano de 2004. Curiosamente, los Estados menos partidarios de la imposición por parte de la UE de una política de condicionalidad en otros países de Oriente Próximo fueron los más deseosos de imponerla en Irak.

Muchos opinan que este es el enfoque más prudente: la UE no debe apresurarse a intervenir, sino ofrecer una colaboración a largo plazo, mientras que instiga a Irak a seguir por el camino de la democracia dejando claras las reformas que espera que se produzcan para que dicha colaboración se materialice.

¹⁰ Esta perspectiva regional se ha considerado a menudo ventajosa para el método de la UE. Por ejemplo, Luciani G y Neugart F. (2003), *Toward a European Strategy for Iraq* (IUE/RSC Policy Paper).

¹¹ BBC Monitoring Service, 15 de septiembre de 2004.

La Formación de un Estado Iraquí

Las condiciones de seguridad también han servido para disuadir a los donantes europeos de dedicar grandes cantidades en ayuda económica a la reconstrucción y formación del estado en la etapa del post conflicto.

La escasez de fondos europeos quedó patente en la conferencia de donantes de Madrid, en octubre de 2003. De un total de 33.000 millones de dólares asignados en la reunión, 20.000 millones procedían de Estados Unidos; 5.000 millones de Japón; 1.000 millones del Reino Unido; 300 millones de España; y sólo 1.500 millones de todos los demás Estados de la UE y la Comisión Europea. Francia no quiso asignar ninguna cantidad. Los europeos exigían que hubiera más dinero administrado a través de un fondo de Naciones Unidas, al que Estados Unidos tendría acceso limitado¹². El Ministerio de Desarrollo alemán quería canalizar la ayuda a través de la ONU como forma de despolitizar su posible aportación a Irak ante la opinión pública alemana. Un diplomático de la UE destacó la creciente preocupación de los gobiernos por "no verse vinculados con un fracaso". La falta de financiación europea supuso una aguda decepción para muchas ONGs internacionales -y, sobre todo, árabes- que, tras la invasión militar, querían aceptar sólo dinero europeo, y no de Estados Unidos¹³.

Cuando el ministro iraquí de Exteriores, Hoshiar Zebari, se entrevistó con sus homólogos de la UE en julio de 2004 para pedir ayuda de Europa fue rechazado. De hecho, por aquel entonces, varios gobiernos europeos estaban insinuando que la ya mencionada reimplantación de la pena de muerte en Irak podría impedir que se asignasen nuevos fondos europeos.

La ayuda que envía Europa llega, en gran parte, con garantías de que sólo se va a emplear para fines humanitarios. El comisario de desarrollo

de la UE, Poul Nielsen, rechazó las propuestas estadounidenses de coordinar la ayuda humanitaria europea con el despliegue post-conflicto de Estados Unidos, en una actitud de firme resistencia a la politización de la ayuda humanitaria¹⁴. De los 230 millones de euros asignados por la Comisión Europea, 30 millones se canalizaron a través de PNUD, principalmente para proyectos relacionados con el agua, la salud y la educación. Incluso algunos miembros de la coalición como Dinamarca han dispuesto que sus fondos se empleen sólo en ayuda básica de emergencia y reconstrucción. La ayuda alemana ha estado concentrada en las áreas del suministro de agua, la agricultura y la formación profesional, además de en iniciativas culturales para apoyar a museos, la enseñanza de idiomas y equipos deportivos.

La ayuda de orientación más política ha estado especialmente limitada, a pesar de que había sido identificada como un área de interés prioritario para la ayuda Europea, ya que donantes de la UE se quejan a menudo de que Estados Unidos se enfoca casi exclusivamente en los temas de infraestructura y de entrenamiento de las fuerzas de seguridad en deterioro del aspecto de gobernabilidad. (Aunque, en realidad, Estados Unidos ha desarrollado varios proyectos enfocados a la promoción de la democracia con grupos locales de la sociedad civil y ha participado en la creación de centros de formación para la democracia.)¹⁵. A finales de 2003 se asignaron tres millones de euros para ayudar a la ONU en la formación de instituciones locales, el sistema judicial y varias ONGs, y se pusieron a disposición otros ocho millones a través del Mecanismo de Reacción Rápida de la UE, para contribuir a establecer la presencia de Naciones Unidas en Irak. Sin embargo, la Unión retuvo el desembolso de estos fondos destinados a fines políticos a la espera de que hubiera un acuerdo para lograr que la ONU desempeñase un papel más destacado en el proceso político iraquí. Además, para el 2004-2005, sólo se destinaron 10 millones de euros a gobernabilidad y la defensa de los derechos humanos, de los 200 millones asignados en total por la Comisión¹⁶.

¹² The Economist, 13 de septiembre de 2003, 21.

¹³ MacGinty R. (2003), "The pre_war reconstruction of post_war Iraq", Third World Quarterly 24/4 (601_17), pág. 611.

¹⁴ Financial Times, 31 de marzo de 2003.

¹⁵ Diamond, "What Went Wrong?", 55.

¹⁶ Sobre estas cifras, véase el Programa de Ayuda a Irak de la Comisión 2004, págs. 14, 18, 23 y 25.

Entre los Estados miembros, Suecia ha sido el más dispuesto a asignar fondos a ayuda de naturaleza política, dentro de un paquete de ayuda de 54 millones de dólares anunciado a principios de 2004. En 2003-2004, Dinamarca asignó a Irak 50 millones de euros, repartidos por igual entre la ayuda humanitaria y la reconstrucción, que incluye ciertos proyectos "blandos" de capacitación democrática y judicial. No obstante, el dinero danés ha descendido posteriormente a 20 millones de euros previstos para 2005-2006.

Un factor que agrava aún más la ambivalencia política general de muchos donantes europeos es que no se ha desarrollado ninguna estrategia clara de construcción del estado que pueda servir de orientación a las labores de ayuda. Los gobiernos europeos y las instituciones de la UE critican a Estados Unidos por empujar a Irak hacia un sistema de etno-federalismo. Ahora bien, no han propuesto ninguna estrategia que permita detener el avance hacia una política sectaria ni facilitar algún modelo político alternativo. Europa no ha ofrecido ningún compromiso ni apoyo a los partidos ideológicos laicos, que representan un corte transversal de la sociedad en su composición étnica y religiosa. Ni si quiera se han esbozado ni directrices ni compromisos diplomáticos sobre una serie de cuestiones políticas: el fortalecimiento de los partidos chiíes relativamente laicos como alternativas a Dawa y el Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Irak (CSRII), que cuenta con apoyo iraní; el desarrollo de un partido sunní laico que llene el vacío dejado por el partido del Baaz; la cooperación con otros partidos laicos nacionales como el Partido Comunista iraquí; el diseño de un sistema electoral capaz de mitigar la exclusividad étnica; la posibilidad de ayudar a la Asamblea Democrática de Jefes Tribales, cada vez más importante. Los diplomáticos europeos han criticado con frecuencia a la Coalición por no centrarse en la creación de las estructuras de Estado en Irak, pero se han negado a ofrecer sus recursos y su experiencia en este ámbito.

Sobre la creación de una administración de gobierno, un diplomático dijo que la UE estaba "apoyándose en la ONU, a falta de una política

européa clara". Un grupo de expertos instó a la UE a no exigir el control multilateral del proceso político como condición para participar en la construcción de instituciones¹⁷, pero da la impresión de que eso es precisamente lo que ha pasado.

Entre las prioridades de ayuda del Reino Unido están la asistencia técnica a pequeña escala para reformas económicas y sociales; iniciativas de reforma de la administración pública, sobre todo en los ministerios de Finanzas, Urbanismo y Cooperación para el Desarrollo y Ayuntamientos y Obras Públicas; y la gestión transparente y eficaz de los presupuestos públicos. La reforma jurídica se consideró prioritaria por ser un área a la que otros donantes no habían querido contribuir. No obstante, en comparación con los 4.000 millones de dólares que ha dedicado el Reino Unido a aspectos militares y de seguridad en Irak, la inversión en las instituciones democráticas es más bien modesta¹⁸.

Muy poco a poco, los países europeos han empezado a considerar la posibilidad de aumentar la ayuda. La misión exploratoria de la UE en septiembre recomendó iniciativas en el ámbito de la administración civil y el estado de derecho, además del entrenamiento de la policía y la asistencia electoral. Preocupados porque la atención de la ONU está demasiado centrada en los aspectos técnicos -por ejemplo, la elaboración de normas electorales formales-, los responsables de la ayuda en la UE han empezado a dirigir más fondos hacia organizaciones de la sociedad civil. Aunque la Unión ha lamentado su impotencia a la hora de corregir la inquietante prioridad concedida a determinados personajes políticos de elite y a la idea del reparto de poder en cuotas siguiendo líneas étnico-religiosas, la Comisión ha empezado a desarrollar algunas iniciativas modestas para contrarrestar esas tendencias. Se han organizado seminarios para alentar a los diplomáticos europeos a relacionarse con una mayor variedad de actores en la sociedad civil.

¹⁷ Dodge T., Luciani G. and Neugart F. (2004). The European Union and Iraq: Present Dilemmas and Recommendations for Future Action (Bertelsmann Stiftung, Gutersloh), 10.

¹⁸ Datos sobre los fondos de Gran Bretaña en los Informes Semanales sobre Irak de DFID y el Documento de Estrategia de DFID para Irak, febrero de 2004.

Se han elaborado proyectos sobre ciertos temas -como la libertad de prensa o los derechos de la mujer- que afectan a todos de manera generalizada, evitando divisiones por grupos étnicos. Si bien la estrategia no ha detallado qué grupos de la sociedad civil y qué partidos políticos necesitan más apoyo, la Comisión cree que, siendo un actor más neutral, tiene la ventaja de poder establecer contactos más diversos.

Gran Bretaña también ha desarrollado programas destinados a tratar el "contexto institucional general del mantenimiento del orden" y la política general de gerencia de la policía iraquí. El dinero del Fondo Global de Prevención de Conflictos (que ha bajado de 19 millones de libras en 2004 a 8,5 millones de libras en 2005) ya no se dedicará al sector de la seguridad sino que será asignado al ámbito de derechos humanos, en concreto a programas de formación sobre los derechos de las minorías y apoyo al tribunal especial de Irak – un tribunal que no goza de la aprobación de la ONU. Hay dos nuevos fondos británicos en funcionamiento. El Fondo de Apoyo a la Sociedad Civil, de cinco millones de libras, está destinado a pequeñas organizaciones iraquíes dedicadas a la pobreza, con el fin de dar "una voz a los más pobres". Paralelamente, el Fondo de Participación Ciudadana (en un principio, denominado Fondo de Participación Política), con otros cinco millones de libras, está más orientado concretamente hacia la preparación para las elecciones. La prioridad fundamental de este fondo es promover la participación de las mujeres en el debate público. Se han iniciado programas provisionales de educación cívica como preparación para las elecciones.

Sin embargo, en general sigue reinando la cautela, y los avances, como es de esperar, se han visto limitados por el deterioro de la seguridad. La nueva Estrategia de la UE no fomentaba un compromiso firme de nuevos fondos significativos para la construcción de estructuras democráticas. La cooperación práctica en la reforma del sector de la seguridad en Irak sigue siendo demasiado polémica para muchos países. Pocos gobiernos europeos están dispuestos a aumentar las ayudas mientras la mayoría de los fondos comprometidos en la

conferencia de donantes de Madrid permanezcan intactos, sobre todo los fondos procedentes de Estados Unidos. España retiene los 300 millones acordados como ayuda durante el gobierno de Aznar pero, como otros donantes, bajo las circunstancias actuales considera imprudente su desembolso. Los Estados del sur de Europa, y en especial el nuevo gobierno español, se han opuesto rotundamente a las propuestas de algunos miembros de la coalición de poner los fondos de MEDA (la Alianza Euro-mediterránea) a disposición de Irak. Es el reflejo de una preocupación generalizada por asegurar que las nuevas ocasiones de ayuda a Irak no supongan desviar recursos de otros beneficiarios.

Muchos iraquíes critican hasta qué punto los donantes europeos han condicionado su ayuda a que el dinero no se gaste en contratistas ni programas estadounidenses. También ponen en duda la validez de la formación y otras actividades desarrolladas en Aman, ya que consideran que sustraen recursos de Irak para ofrecer una formación de escasa aplicación práctica¹⁹.

Gran parte de la planificación llevada a cabo en el 2004, se realizó con la esperanza de que John Kerry ganase las elecciones en EEUU – aun reconociendo que una victoria de Kerry hubiese acarreado otros retos al forzar a la UE a actuar sobre sus declaradas intenciones de cooperar con un presidente más multilateralista. Probablemente, la reelección de Bush disuade aún más a los europeos de desarrollar su propia estrategia para la construcción de la democracia en Irak – aunque dicha reelección haga que una política propia Europea sea aún más necesaria.

¹⁹ Byman D. (2003), "Constructing a Democratic Iraq", *International Security* 28/1 (47_78); Zakaria F. (2004), "No Security, No Democracy", *Newsweek*, 24 de mayo, 15.

Europa y los Problemas de la Seguridad en Irak

No hay la menor duda de que la falta de seguridad ha podido más que todos los demás factores. Tras el derrocamiento de Sadam, los observadores pudieron ver inmediatamente que las mayores barreras para construir la democracia en Irak estaban relacionadas, de forma directa o indirecta, con la seguridad²⁰. Esta sigue siendo la razón por la que la ONU se muestra vacilante en asumir un papel político más significativo.

La consecuencia más inmediata de las divisiones a propósito de la invasión fue la escasa disposición de Europa a enviar a Irak soldados para hacer frente a los problemas de seguridad al acabar el conflicto. Además de los 11.000 hombres del Reino Unido, a mediados de 2003, otros ocho Estados europeos tenían sobre el terreno a poco más de 5.000 soldados, procedentes de Italia, España y Polonia, y en número menor de Dinamarca, Holanda, Bulgaria, la República Checa y Noruega. Estas aportaciones representaban una participación relativamente modesta en el despliegue total de la coalición, 155.000 soldados, que, a su vez, era una fuerza mucho más reducida que la que actuó en los Balcanes. (Se ha calculado que, en proporción, si se ampliaba el despliegue en los Balcanes a una base comparable que tenga en cuenta el tamaño de Irak se habría necesitado una misión de medio millón de soldados.) Por supuesto, se destacó la ausencia de tropas francesas y alemanas.

Al mismo tiempo, la influencia del conflicto iraquí en los debates europeos internos sobre seguridad era mayor que la influencia europea en Irak. Fue en gran parte como respuesta a la situación de Irak, que en abril de 2003, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo se reunieron para elaborar un plan para un mando militar distinto para la UE, cruzando así uno de los límites más importantes que había fijado Gran Bretaña como condición para incorporarse a la Política Europea de Seguridad y Defensa.

²⁰ Byman D. (2003), "Constructing a Democratic Iraq", *International Security* 28/1 (47_78); Zakaria F. (2004), "No Security, No Democracy", *Newsweek*, 24 de mayo, 15.

Con la coalición, pronto pasó a ser menos importante reforzar enormemente el despliegue de tropas europeas que conservar las aportaciones que se habían hecho. Lo más destacado fue el cambio de gobierno en España, en marzo de 2004, que llevó a la retirada de las tropas españolas. Cuando Estados Unidos pidió nuevos envíos de soldados tras la rebelión chií de abril de 2004, el Reino Unido fue el único que dio una respuesta positiva. En junio de 2004, incluso el gobierno británico tenía sus dudas y decidió enviar nuevas tropas a Afganistán, en vez de Irak. Para explicar su incertidumbre creciente sobre el mantenimiento del número de soldados, varios países europeos mencionaron lo que consideraban como una excesiva reacción por parte de Estados Unidos el linchamiento de expertos civiles estadounidenses y el nuevo brote de violencia desencadenado en abril de 2004.

El propio Estados Unidos insistía cada vez más en que le interesaba menos contar con envíos de tropas europeas que tener fuerzas turcas, paquistaníes y de otros países musulmanes en Irak. Como prueba de la frecuente tensión entre los objetivos de seguridad y el traspaso de soberanía, fue el Consejo de Gobierno Iraquí el que, cada vez más seguro de sí mismo, impidió que Paul Bremer negociara un papel para las tropas turcas. En la escaramuza, muchos gobiernos europeos presionaron a Turquía para que no enviara soldados, y las autoridades turcas llegaron a acusar a algunos de haber lanzado amenazas vinculadas a la futura entrada de Turquía en la Unión.

Los gobiernos europeos presionaron para que el lenguaje de la ONU garantizase una eventual fuerza multinacional con más autonomía operativa respecto a Estados Unidos. La cuestión no quedó clara en la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad, pero fue significativo que se tratase de un asunto más en el que Gran Bretaña se enfrentó a Estados Unidos e intentó mediar entre Washington y las capitales europeas.

Estos debates influyeron en el enfoque europeo hacia la reconstitución y preparación de las fuerzas de seguridad iraquíes. Mientras instaban un fin rápido a la ocupación, los países europeos que no formaban parte de la coalición, reprochaban a Estados Unidos que acelerase sus

programas de formación de militares de manera que se pasaban por alto aspectos referentes a los derechos humanos. Casi todos los gobiernos europeos criticaron las medidas estadounidenses de finales del 2003 para acelerar el desarrollo de un ejército iraquí de 40.000 soldados, y lograrlo en un año en lugar de tres, y no le dieron ningún apoyo concreto. El gobierno británico también reconoció que le preocupaba que, en relación con las pautas de derechos humanos se empezara a "ir demasiado de prisa" en el ejército iraquí. Las autoridades británicas reconocieron que se había tardado demasiado en fijar el objetivo de desarrollar las capacidades de un ministerio de Defensa civil y que la reforma del sector de la seguridad se había orientado excesivamente hacia los aspectos cuantitativos, más que cualitativos: el suministro de material, maquinaria y otros elementos había merecido más atención que la mejora de los mecanismos de control democrático.

Asimismo ha habido discrepancias en relación con las milicias. Mientras que Estados Unidos adoptó una posición relativamente dura, ordenando la disolución de todas las milicias a excepción de los peshmergas kurdos, las posturas europeas fueron desde el principio más ambiguas. A los responsables británicos y de otros países europeos les resultó difícil colaborar con los paramilitares chiíes en el sur, pero se resistían a presionar para disolver estos grupos ya que consideraban que ése sería un objetivo sensato sólo a medio plazo. Se dijo que había fuerzas europeas que luchaban contra el ejército de Muqtada el Sáder Mehdi desde principios de 2004. Por supuesto, la postura de Estados Unidos también se volvió más pragmática, y dejó de respetar sus propias restricciones a medida que tuvo que depender cada vez más de las fuerzas irregulares para ayudar a acabar con la rebelión. De hecho, cuando Estados Unidos llegó a un acuerdo con las milicias suníes para acabar con la situación de enfrentamiento de abril de 2004 en Faluya, varios miembros europeos de la coalición se quejaron de que esto podría perjudicar su labor con el incipiente ejército iraquí, que temía que se debilitase su posición frente a las milicias.

La necesidad de constituir una fuerza de policía civil iraquí es ya una prioridad universalmente

reconocida. Después de la invasión se debatió la posibilidad de que la UE enviase una misión policial. Sin embargo, la mayoría de los Estados europeos estuvieron de acuerdo en que esto solo sería posible una vez finalizada la ocupación militar. Estados Unidos también mostró escepticismo ante la idea de una misión policial europea. Los diplomáticos británicos también dudaban que una misión policial de la UE estuviese preparada para lo que necesariamente sería un mandato de mantenimiento del orden mucho más duro que el de los Balcanes.

Por el contrario, las aportaciones nacionales se han desarrollado caso por caso. En marzo de 2004, Alemania puso en marcha un programa de formación para policías iraquíes en los Emiratos Árabes Unidos. Dinamarca abandonó la formación de policías, propiamente dicha, para centrarse en aspectos "más cualitativos" del sector de gestión de la seguridad, sobre todo en los alrededores de Basora. Francia prometió el uso de una academia de policía, pero sólo cuando se hubiera devuelto la soberanía por completo. Los diplomáticos reconocieron la falta de coordinación interna de Europa en la reforma del sector de la seguridad, además de una incapacidad sistemática para incorporar lecciones aprendidas en misiones de mantenimiento del orden en otras situaciones de posguerra.

En este terreno han surgido varias de las discrepancias más significativas entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Corrieron rumores de que el Reino Unido estaba cada vez más disgustado con la huella militarista del Pentágono en la doctrina del mantenimiento del orden. Aunque fuentes diplomáticas británicas negaron que hubiera grandes diferencias, en febrero de 2004 Gran Bretaña sólo había encarcelado a 65 rebeldes en el sur, mientras que Estados Unidos tenía como presos a más de 9.000 hombres²¹.

Las autoridades británicas lamentaron que la APC hubiera tardado en dar más prioridad a la policía, porque, al principio, lo tentador era centrarse en los medios del ejército. Posteriormente enviaron a 200 policías voluntarios británicos. De los 19 millones de libras asignados a Irak en 2004 dentro del

²¹ The Economist, 19 de junio de 2004, 61.

Fondo Global de Prevención de Conflictos, casi 10 millones fueron destinados a la reforma del sector de la seguridad. A finales de 2003, el programa TiP (en inglés, Transformación en Policía) estaba ya en marcha, enfocado hacia los derechos humanos, la corrupción, el control civil de las fuerzas de seguridad, el asesoramiento y la supervisión. La formación impartida por los británicos se llevaba a cabo fundamentalmente en Jordania, donde estaban estacionados 50 agentes británicos; en marzo de 2004, el Reino Unido envió por primera vez un grupo de 24 oficiales para formar a la policía civil de Basora. También se recurrió a oficiales británicos para supervisar al jefe de policía en Bagdad y, posteriormente, para hacer lo mismo en las provincias del sur. Es reconocido que la falta de personal impedía cumplir todas las perspectivas de supervisión previstas en el programa TiP y, por tanto, dificultaba los intentos de mejora del respeto a los criterios de derechos humanos en las labores policiales. Las autoridades británicas señalaban que su enfoque era distinto ya que procuraban que la policía estuviera arraigada en las comunidades locales, y sostenían que la insistencia de Estados Unidos en crear una policía nacional con una mezcla de etnias corría el riesgo de "ir contra corriente" de las tradiciones iraquíes. Los límites de todas estas iniciativas de mantenimiento del orden quedaron patentes tras las nuevas revueltas de abril de 2004, cuando muchos agentes de policía iraquíes se negaron a enfrentarse a sus conciudadanos. A mediados de 2004, de los 90.000 policías iraquíes, aproximadamente, sólo habían recibido el entrenamiento necesario 13.000, mientras que seguían faltando recursos básicos²².

La resistencia europea a intervenir en el ámbito de la seguridad continúa. Hasta el 22 de septiembre de 2004 no estuvieron de acuerdo Francia, Alemania, Bélgica y España en que se llegase a un acuerdo sobre un programa de formación para el ejército iraquí, propuesto por la OTAN. Y solo después de que París restringiese el alcance de la misión y los cuatro gobiernos declarasen que, aun así, no iban a aportar ninguna de sus fuerzas²³. Después de

intensos debates internos, el gobierno checo aceptó mantener su policía militar en Irak hasta febrero de 2005, pero se negó a comprometerse a apoyar la fuerza de protección de la ONU a partir de esa fecha.

Por otro lado, han surgido nuevas ofertas. Alemania ha prometido dedicar cuatro millones de euros a la futura fuerza de protección de la ONU (la mayor aportación europea) y ha aumentado la dimensión de su programa de entrenamiento de la policía en los Emiratos Árabes Unidos, con la intención de que, al acabar 2004, se gradúen 450 agentes. Mientras tanto, los daneses han reanudado la formación de policías propiamente dicha, y otros donantes han insinuado de manera informal que existen nuevas posibilidades de trabajo en este terreno.

Vías de Avance

Esta evolución de las posturas europeas refleja un tenso equilibrio. Por un lado, cada vez está más claro que, por su propio interés, Europa no puede permanecer al margen indefinidamente. Por otro, las formas de participación propuestas van acompañadas de todo tipo de condiciones, requisitos y matizaciones, debido a una combinación de la creciente inseguridad en Irak y el legado de amargos desacuerdos antes de la invasión. Tras esta ilustración de cómo va extendiéndose, poco a poco, una voluntad europea de desempeñar un papel más activo en Irak, es posible enumerar una serie de áreas en las que sería útil que se produjeran claros cambios de posición por parte de la UE. De más fácil a más difícil -desde formas más suaves a formas más duras de participación-, ésta es la lista:

- Avanzar con mucha más rapidez en los proyectos económicos relativamente poco controvertidos en las zonas menos afectadas por la violencia. En este ámbito, por supuesto, la UE tiene una enorme experiencia. Se ha criticado la dimensión económica de las labores de reconstrucción de Estados Unidos por imponer unas soluciones de mercado neoliberales demasiado estrictas antes de crear estructuras reguladoras objetivas; por concentrarse en proyectos de gran

²² Dodge T. (2004), "A Sovereign Iraq?", *Survival* 46/3. 54 (39-58).

²³ *Le Monde*, 23 de septiembre de 2004.

visibilidad pero con poca importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos; y por alimentar el resentimiento al relegar a los iraquíes a trabajos mal remunerados al servicio de contratistas estadounidenses que, afianzados en la Zona Verde, han recibido contratos millonarios²⁴. Es evidente que, en este ámbito, la UE podría mejorar muchas cosas, puesto que se ajusta a su proclamada experiencia y a los métodos empleados en otros lugares. Particularmente importantes pueden ser la asistencia y el asesoramiento técnico para desarrollar unas estructuras de "mercado social" más equilibradas e incluyentes.

- Abordar la posibilidad de que Irak participe en algunos de los aspectos sociales y culturales menos comprometidos de los programas EuroMed²⁵. Los temores de que se desvíe dinero de otros socios mediterráneos son legítimos, pero este tipo de iniciativas tendrían un coste relativamente bajo, pocos riesgos y gran importancia simbólica para Irak.
- Elaborar programas de formación de instituciones locales y regionales. Se ha dicho que, en vez de centrarse en las elecciones nacionales, la mejor estrategia para adquirir legitimidad consistiría en trabajar a través de las estructuras locales, en el ámbito municipal²⁶. Precisamente, este tipo de método es una característica habitual de las iniciativas de la UE en situaciones de post-conflicto en otros lugares del mundo. La cooperación con los consejos locales es, desde hace mucho, una especialidad europea.
- Promover el desarrollo de una densa red de instituciones nacionales, como sindicatos, cámaras de comercio y universidades. Esto incluiría la posibilidad de respaldar a grupos civiles

que han mantenido una postura firmemente contraria a la APC y, como consecuencia, han quedado excluidos de las iniciativas de regeneración política. Los donantes europeos afirman ser conscientes de la necesidad de reorientar el dinero que ahora se destina a ONGs unipersonales, de exiliados destacados pero sin raíces en la sociedad civil.

- Ayudar a la construcción de partidos políticos. Existen más de 100 partidos, pero pocos con programas totalmente coherentes y exhaustivos ni planes alternativos de gobernabilidad; son, más bien, feudos nacidos de rivalidades personales y repartos étnicos. La dotación de medios para disponer de auténticos partidos podría remediar esa fragmentación y ayudar a garantizar unos cauces más pacíficos para las exigencias y los intereses de los ciudadanos.
- Centrarse en la celebración de elecciones regionales y locales. El anuncio por parte de la ONU de que se va a utilizar un sistema electoral de lista nacional única ha dado pie a un debate. Un lado afirma que el hecho de realizar una votación única a escala nacional puede dejar algunas áreas sin representación; otros dicen que la representación nacional proporcional es perfecta en la medida en que permite un umbral muy bajo para la participación de los partidos pequeños e impide los resultados de "todo o nada", en los que el ganador se lleva todos los votos. Hay que decir que, si verdaderamente no existen bases locales, es todavía más urgente desarrollar una sólida democracia en el ámbito local. Si es imposible que exista un papel supervisor general para la UE, tal vez este terreno sea el lugar en el que más practicable y útiles pueden resultar el apoyo y el asesoramiento por parte de Europa para la preparación y celebración de elecciones locales.
- Elaborar un plan regional más minucioso. Es muy posible que la UE tenga más posibilidades que Estados Unidos de incorporar a Irak a una red regional de alianzas. Quizá ésa no sea la panacea

²⁴ International Crisis Group, *Reconstructing*, 8_14

²⁵ Perthes V. (2004), "The EU and Iraq: Self interest requires engagement", FRIDE, Julio.

²⁶ International Crisis Group, *Iraq's Transition*, op. cit, 19. También lo recomiendan Dodge et al, *The European Union and Iraq*, op. cit, 11.

armoniosa que a veces se dice: las relaciones de Europa con algunos otros países de Oriente Próximo no son un camino de rosas, ni mucho menos, y, hasta ahora, los demás Estados árabes no han acogido muy bien el hecho de que se concedan a Irak las mismas preferencias que a ellos en acuerdos con la UE. Para que sea posible avanzar en esta dirección, harían falta la revisión general y el fortalecimiento de las relaciones de la UE en toda la zona.

- Entrenar y dotar de medios a la guardia de fronteras para detener la entrada de combatientes extranjeros en Irak. Esto supondría una valiosa contribución a la mejora de la seguridad sin tener que introducir nuevas tropas en el corazón del territorio iraquí, y una forma muy apropiada de abordar el aumento de los secuestros de ciudadanos europeos.
- Ayudar en elementos de un programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), si es que tal programa se desarrolla como parte de un proceso político más amplio. Es preciso desarmar a las milicias para que las elecciones se celebren en paz, y Europa tiene una buena trayectoria en relación con el DDR.
- Ampliar el alcance de la ayuda para reformar el sector de la seguridad. La intervención europea en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad podría ser útil para mejorar el control democrático de dichas fuerzas. El relativo abandono de este aspecto en Irak, en comparación con otras situaciones de post-conflicto, puede ser una fuente de inestabilidad a largo plazo. Es un desequilibrio que conviene resolver y que no parece ser una de las grandes prioridades de Estados Unidos.
- Llevar a cabo una mediación con los rebeldes ya que Estados Unidos no ha podido o no ha querido hacerlo. Puede ser una tarea para más adelante, cuando exista más presencia europea en otros terrenos.

No es difícil encontrar áreas a las que Europa podría contribuir de forma más significativa en Irak. Esta lista no es más que una serie de tareas de posguerra bastante corrientes. La situación de Irak exige una gama de actividades de pacificación lo más amplia posible, y durante bastante tiempo. Los retos actuales ofrecen amplias oportunidades para que la UE dé buen uso a su experiencia y sus conocimientos. La clave está en determinar las condiciones en las que se proponen estas iniciativas. La rebelión y el aumento del número de secuestros significan que no se dan aún las condiciones para muchos tipos de intervención post-conflicto. Ahora bien, hay que tener presentes tres aspectos: primero, pueden haber más posibilidades de las que se ha dicho hasta ahora de sacar adelante algunas iniciativas más sencillas en las zonas menos afectadas por la violencia. Segundo, a corto plazo, la UE tiene la obligación de elaborar propuestas, ideas y compromisos para demostrar que no está "jugando a la política transatlántica" en Irak. Tercero, una vía clara hacia la plena cooperación y colaboración entre la UE e Irak podría, de paso, ser un gran incentivo en la construcción de la democracia. Hay que establecer unas condiciones claras y objetivas para ayudar a afianzar las reglas democráticas en Irak y demostrar que las condiciones que debe cumplir Irak no son más duras que las de los otros socios mediterráneos de la Unión.

Todo esto no quiere decir que no se aprecien los impedimentos que suponen los niveles actuales de violencia ni que se ignore la necesidad de seguir planteando críticas justificadas a las acciones de Estados Unidos. Sin embargo, un aumento modesto de la participación y una formulación más positiva de sugerencias sobre áreas concretas de cooperación ayudarían a crear las condiciones para una colaboración amplia de Europa e Irak cuando la situación lo permita.

Los *Informes* de FRIDE están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición.

Las publicaciones individuales se pueden pedir a:

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - SPAIN

Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

E-mail: biblioteca@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org