

ZAID AL-ALI

Irak: una Constitución hacia ninguna parte

El 15 de octubre de 2005 se celebró en Irak el referéndum constitucional. Según fuentes oficiales el 78,59% de los electores votaron a favor del sí a la Constitución, a pesar de la profunda división entre las distintas comunidades que integran el país. En una situación de profunda discordia y pesimismo cabe detenerse en el análisis de lo que el texto constitucional aprobado implicará en la práctica. En opinión de algunos especialistas, la Constitución iraquí podría llevar a la descomposición del país. El autor examina en este artículo el modelo federal propuesto en una Constitución de Irak en la que se utilizó como referencia la Constitución española de 1978, y se pregunta por los motivos por los que este modelo se ha presentado para la sociedad iraquí.

Un locutor radiofónico de una radio en Bagdad preguntó recientemente a un oyente que llamó a la cadena si iba a votar el día 15 de octubre en el referéndum sobre el proyecto de Constitución para el país. El oyente respondió, “¿si voto, me darán algo de electricidad?”

En cierta medida, esta anécdota resulta más esclarecedora de la situación actual que la retórica de los políticos iraquíes que han tratado el tema. A fin de cuentas, el pueblo iraquí ha sufrido años de guerra y de férreas sanciones económicas, y las vicisitudes de la ocupación y el terrorismo. ¿Logrará la Constitución traerles la paz, la prosperidad y los servicios básicos; o una mayor desintegración del Estado junto con mayor dolor y sufrimiento?

En vísperas de la votación, la sociedad iraquí se mantenía muy polarizada, con los *suníes* casi unánimemente en contra de la Constitución, y los kurdos y los *chiíes* mayoritariamente a favor de la misma. Ante un clima de pesimismo y discordia generalizado, la mejor forma de explicar lo que podría suponer la Constitución para Irak y su pueblo en conjunto pasa por analizar el documento en cuestión.

Zaid Al-Ali es abogado del Colegio de Nueva York, especializado en arbitraje comercial internacional. Se graduó en el King's College de Londres, la Universidad de la Sorbona de París y el Harvard Law School. Es editor de www.iraqieconomy.org

Este artículo fue publicado originalmente en www.opendemocracy.net el 14 de octubre de 2005. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción:
Leandro Nagore

El elemento más importante del texto es la propuesta sobre una nueva estructura federal para Irak, que combina un sistema de gobierno federal con un método particular de otorgar poder a los diferentes niveles de autoridad que existen por todo el país. Muchos de los abogados constitucionalistas del mundo consideran que las anomalías del sistema que se proyecta podrían llevar a la disolución total del Estado iraquí.

La estructura federal

La nueva estructura federal que se proyecta para Irak contempla cuatro niveles distintos de gobierno: el gobierno central asentado en Bagdad, las regiones, las provincias y los gobiernos locales. La Constitución establece que las regiones disfrutarán de amplios poderes bajo esta estructura, a menudo a costa del gobierno central en Bagdad. En la actualidad tan sólo está establecida la región del Kurdistán, pero la Constitución contempla un mecanismo por el cual se considera la creación de otras. En este sentido, el artículo 115 de la Constitución apunta a que: “Uno o más subgobiernos (*governorates*) tendrán el derecho de organizarse en regiones en base a una petición que será votada en referéndum...”

Durante el proceso de negociación, el comité constitucional iraquí se mostró especialmente interesado en la Constitución española de 1978, redactada tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, que permite a cada una de las provincias españolas un amplio margen de maniobra en cuanto a la decisión sobre cuánta autonomía quieren disfrutar. Dejando de lado los problemas perennes del modelo español —reflejados en las controversias actuales sobre Cataluña, el País Vasco, e incluso Valencia— existe una diferencia de peso entre el modelo español y el iraquí.

En su momento, los redactores de la Constitución española estaban preocupados por la posibilidad de que movimientos populares en distintas partes del país podrían decidir unir diferentes regiones para crear unidades administrativas mayores en el seno de España. Por ejemplo, consideraban una amenaza a la unidad de la nación española la propuesta de algunos políticos catalanes de fusionar Cataluña y Valencia. De ahí que se incluyese en la Constitución española una cláusula para prevenir este extremo. El artículo 145 establece que: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”.

Se puede establecer una importante distinción entre el ámbito del artículo 145 de la Constitución española y el artículo 115 de la Constitución iraquí: el artículo 145 es de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas que intenten unirse para la creación de una federación de regiones, mientras que el artículo 115 se aplica a aquellas provincias que se unan para crear una región. Cabe destacar, sin embargo, que el razonamiento subyacente detrás del artículo 145 de la Constitución española es del todo aplicable al caso iraquí, y se podría haber establecido con facilidad. De hecho, se consideró lo opuesto: en vez de obstaculizar la creación de grandes y poderosas regiones administrativas en el país, que pudiesen enfrentarse al gobierno central, o incluso entre ellas, la Constitución apoya esta posibilidad. Esto es muy preocupante, sobre todo si tenemos

en cuenta que el separatismo es ya una propuesta más poderosa en Irak que en España.

No obstante, el artículo 115 no es único en el Derecho Constitucional comparado. Por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Alemania también permite que diferentes estados se unan para crear un estado único. Sin embargo, las dinámicas en Alemania y en Irak no son, en absoluto, comparables, y esto por dos motivos. En primer lugar, no existe un temor real a la secesión de estados en Alemania, o que distintos estados se unan para enfrentarse al gobierno central (algunos estados alemanes son tan pequeños que incluso al gobierno federal le podría interesar que se unan con estados mayores para crear unidades administrativas más rentables); en segundo lugar, desde 1945 ningún estado alemán se ha unido con otro.

En el caso iraquí, sin embargo, se prevé que los subgobiernos iniciarán el proceso de agruparse casi inmediatamente tras las elecciones parlamentarias, previstas para diciembre de 2005. El resultado más probable será que Irak acabará asemejándose a Bélgica, cuya estructura federal de gobierno contiene tres estados: Flandes (de habla flamenca), Valonia (de habla francesa), y la propia Bruselas. Irak bien podría seguir este modelo, con una región kurda al norte, una región dominada por los *chiítas* al sur, y una región *sunní* en el centro del país.

Bélgica es sin duda uno de los países más prósperos y pacíficos del mundo, pero tiene otra característica relevante: forma parte de una estructura —la Unión Europea— cuya influencia tiende hacia la consolidación e integración del país como una entidad única y boyante. Irak, sin embargo, es parte de una región —Oriente Medio— que lo está desmembrando. Ante esta perspectiva, una analogía más certera en cuanto al futuro de Irak sería la de la antigua Yugoslavia o la de la primera república nigeriana de los años cincuenta —en ambos casos una guerra civil dividió estos países—.

*Una analogía
más certera
en cuanto al
futuro de Irak
sería la de la
antigua
Yugoslavia o
la de la
primera
república
nigeriana de
los años
cincuenta*

Distribución de poderes

Casi todas las Constituciones federales del mundo establecen una lista de poderes que están bajo la exclusiva competencia del gobierno central; una segunda lista que define los poderes que pueden ejercer, en exclusiva, los estados; y otra que contempla las áreas de responsabilidad conjunta entre el gobierno central y los estados.

En el caso de Irak, se aplica este mismo modelo pero con una diferencia: la tendencia dominante durante el proceso negociador fue la de atribuir un mínimo de poderes al gobierno federal, dejándolo prácticamente impotente ante los poderosos gobiernos regionales. El resultado de esta precaria política fue que muchos conceptos, que bajo cualquier consideración lógica deberían estar bajo la responsabilidad del gobierno central, han sido otorgados a los gobiernos regionales.

El artículo 107 de la nueva Constitución establece una lista exhaustiva de los poderes que son de ejecución exclusiva del gobierno central. Esta lista incluye conceptos como: la política exterior y la representación diplomática; la política económica exterior junto con la comercial; la política fiscal y de aduanas, además de la política comercial entre fronteras regionales y de subgobiernos en el país.

Posteriormente, el artículo 110 indica las áreas en las cuales el gobierno central compartirá responsabilidades con los gobiernos regionales, incluyendo asuntos como: aduanas, la política de salud pública y la política de educación pública. Además, el artículo 109 especifica, explícitamente, que la gestión del petróleo y el gas de campos “actuales” será responsabilidad conjunta del gobierno central y el regional.

Finalmente, el artículo 111 establece que: “todos los poderes que no están estipulados como exclusivos del gobierno federal serán poderes de las regiones y subgobiernos que no estén organizados como regiones”. De ahí que, del hecho de que los artículos 107 y 110 son listas exclusivas de poderes mientras que el artículo 111 establece que todo lo demás es responsabilidad exclusiva de las regiones y subgobiernos, se puede deducir que, asuntos como la normativa aérea, que no se menciona ni en el artículo 107 ni en el 110, serán regulados a nivel regional y no central.

Por tanto, si una aerolínea europea desea obtener permiso para sobrevolar territorio iraquí, deberá contactar con cada una de las regiones o subgobiernos de forma individual. Por ende, el gobierno federal no tiene el poder para cobrar impuestos, y sin duda será incompetente en cuanto a asuntos relacionados con el Derecho Penal. Además, el artículo 107, párrafo 3, apunta que el gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva para regular la “política comercial” entre las regiones y subgobiernos en Irak, lo cual podría significar que será imposible crear un código de comercio federal.

Estos ejemplos —entre muchos otros— hacen surgir dudas que parecen destinadas a generar dificultades constitucionales de aquí a unos años. Una solución pragmática es más que probable, teniendo en cuenta el contexto, pero las consecuencias de esta visión en los años venideros será la de crear un ambiente en el que el texto de la Constitución será tomado como un consejo, o asesoramiento, más que como la norma máxima del país.

Indefensos en Irak

Siempre es más fácil ver las cosas en blanco y negro, y muchos analistas han echado la culpa, por los inherentes peligros que acechan a la Constitución iraquí, a la ocupación militar de Irak, liderada por EEUU. Pero, la situación es bastante más complicada: una serie de desafortunadas circunstancias conspiraron para crear esta nueva realidad constitucional.

El factor más importante es que ninguno de los presentes durante el proceso de las negociaciones constitucionales estaba dispuesto, o capacitado, para defender la noción de un Estado iraquí unitario, con un centro poderoso, o incluso un Estado en el que la lealtad a la idea de Irak fuese prioritaria. Por consiguiente, las negociaciones fueron dominadas por elementos sectarios que erosionaron el proceso para fortalecerse a ellos mismos.

Detrás de este hecho está el que todos los partidos que boicotearon las elecciones de enero de 2005 fueron marginados durante el proceso de negociación para la redacción de la Constitución. Es cierto que, las autoridades ocupantes

insistieron en que los representantes *sunníes* fuesen incluidos en el comité constitucional, pero su influencia sobre las negociaciones fue limitada por dos motivos. En primer lugar, se negaron a participar en cualquier debate sobre el federalismo, ya que no querían reconocer la posibilidad de que Irak pudiese convertirse en una república federal; y, en segundo lugar, por el hecho de que una vez vencido el plazo del 15 de agosto para la conclusión de las negociaciones y la entrega del anteproyecto al consejo de liderazgo para el debate final, los *sunníes* fueron completamente excluidos.

Era evidente que los seguidores de Muqtada al-Sadr, del Jeque Jawad al-Khalisi y de los demás elementos nacionalistas en el país no tenían ningún interés en participar. Pero más significativo aún es el hecho de que el partido *Iraqiya*, liderado por el ex primer ministro Iyad Allawi —un movimiento político que muchos esperaban apoyase la noción de un núcleo fuerte en contra de los elementos sectarios— se mantuviese al margen del proceso.

El motivo principal parece ser que Allawi está tan decidido a volver al poder en las elecciones de diciembre, que tiene dificultades para centrarse en algo que no sea esto mismo. Ha dedicado tanto tiempo a la creación de alianzas y en buscar apoyos regionales para su campaña electoral, que formular una política respecto al anteproyecto de Constitución le habría parecido una prioridad menor.

Se agota el tiempo

Son muchos los que han argumentado que el comité constitucional iraquí no tuvo suficiente tiempo para redactar el anteproyecto de Constitución. Otros recuerdan que muchos Estados en similares procesos durante las últimas décadas —incluyendo España, Suráfrica y Alemania— tardaron años en completar la fase de negociación y redacción. Incluso EEUU necesitó siete años para completar sus negociaciones constitucionales. Los iraquíes fueron obligados, por el plazo establecido para ello, a completar esta labor en unas pocas semanas.

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los participantes en el proceso de redacción eran todo menos académicos del Derecho o de las Ciencias Políticas, los problemas de un plazo tan breve pueden ilustrarse detallando un proceso temporal, natural y gradual para negociaciones constitucionales aplicables a los por-menores de cualquier propuesta:

- Los redactores aprenden un prometedor concepto constitucional que no les es familiar, y del que no habían oído hablar con anterioridad.
- Este nuevo concepto es recibido y cuidadosamente estudiado, llevando a un primer borrador que refleja el debate.
- El borrador es circulado, y los distintos redactores se toman un tiempo para estudiarlo y debatirlo con sus electores y/o miembros de sus partidos políticos.
- Los distintos redactores empiezan a considerar la manera en la cual el borrador podría influir sobre la estructura de gobierno o en la relación entre el Estado y el individuo.

- Estas consideraciones son explicadas ante los demás redactores, y todas las diferencias son incorporadas, con el fin de abrir el debate.
- Empiezan las verdaderas negociaciones.
- Todas las diferencias son matizadas, y se alcanza un compromiso entre todas las partes relevantes.

El escaso tiempo que duró el proceso constitucional iraquí, y quizás la falta de experiencia de muchos de los redactores, implicaron que las negociaciones a menudo no alcanzaron el cuarto paso mencionado —el punto en el cual los redactores empiezan a considerar la importancia de los conceptos específicos—. Al irse agotando el tiempo, en numerosas ocasiones era imposible llegar a las fases posteriores o alcanzar un compromiso.

El mejor ejemplo de ello se encuentra en el capítulo que trata del Tribunal Constitucional. Un tribunal constitucional se suele diseñar para determinar si una norma legislativa parlamentaria es coherente o no con el marco constitucional. Cuando se les presentó a los iraquíes por primera vez, todos estaban a favor.

Una vez redactado el primer borrador, el tema fue olvidado durante algunas semanas, tras las cuales las distintas partes en las negociaciones se percataron de que el anteproyecto incluía detalles que darían al Tribunal Constitucional un marcado sesgo religioso. Además, el borrador del capítulo declaraba que el Tribunal Constitucional respondería ante el Parlamento; esto era del todo ilógico, dado que los tribunales constitucionales son concebidos como contrapeso a los poderes legislativos, pero tenía sentido ante la perspectiva de que el Parlamento fuese dominado por fuerzas religiosas *chíitas*, por lo menos durante un tiempo.

De ahí que los redactores empezasen a debatir sobre pormenores concretos, y que el borrador del capítulo empezase a menguar. El 15 de agosto no se había alcanzado ningún acuerdo, por lo que el capítulo entero fue eliminado. Por tanto, no se contempla ningún tribunal constitucional, de cualquier tipo, para Irak, y la labor de revisar la constitucionalidad, o no, de la legislación es encomendada al Tribunal Supremo federal.

Entretanto, y mientras todos estos temas eran debatidos a puerta cerrada, en la “zona verde” de Bagdad, bajo protección estadounidense, Irak seguía siendo una pesadilla cotidiana para millones de ciudadanos. Durante el verano, la mayoría de los habitantes de la capital no gozaban de más de dos horas de electricidad al día —y muchos en otras zonas del país los miraban con envidia—. En tales circunstancias, la mayoría de los iraquíes se asemejan al oyente que llamó a la radio de Bagdad, al que le preocupaba la Constitución tan sólo si era capaz de mejorar el suministro diario de servicios. A pesar de toda la retórica y la propaganda, a pesar de todas las referencias a Mesopotamia, a Babilonia y a Hamurabi, los iraquíes aún se preguntan: ¿dónde están todas las riquezas que se nos prometieron?