

Recomendaciones para la reconstrucción de Irak

La difícil situación que atraviesa Irak tras su ocupación se aleja mucho de los escenarios optimistas que preveían los promotores de la guerra. La violencia, la inseguridad y la incapacidad para restaurar los servicios básicos para la población definen sus principales rasgos. Con ocasión de la Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Irak, celebrada en Madrid el 23 y 24 de octubre de 2003, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) elaboraron el informe "Irak en su laberinto: apuntes para una salida". De dicho informe, a cargo de Jesús A. Núñez Villaverde y de Francisco Rey Marcos, se extraen las siguientes recomendaciones a nivel político, económico, humanitario y social para la reconstrucción de Irak.

1. El esfuerzo por lograr la normalización y la reconstrucción de Irak debe ser un complejo ejercicio multilateral (con implicación directa de diversos actores nacionales e internacionales), multisectorial (dada la necesidad de trabajar con variables sociales, económicas, políticas y de seguridad), secuencial (ante la imposibilidad de cubrir al mismo tiempo todas las tareas pendientes), equilibrado (sin perder de vista el conjunto de la labor a desarrollar, para evitar la desatención de alguna variable significativa) y plurianual (sostenido en el tiempo más allá del corto plazo).
2. Para arrancar sobre bases sólidas, el proceso debe atender, de manera urgente y simultánea, tres áreas fundamentales:
 - la creación de un entorno de seguridad que permita el libre ejercicio de las potencialidades individuales y colectivas de los iraquíes;
 - la satisfacción de sus necesidades básicas, que incluyen la necesaria garantía de provisión de los servicios sociales básicos; y
 - la puesta en marcha de un proceso de construcción política, asentado en los valores propios de una sociedad abierta.

Políticas

3. Cualquier planteamiento de rehabilitación posbélica en Irak debe partir del objetivo de devolver cuanto antes el control de los recursos y de las instituciones políticas al pueblo iraquí y a sus representantes libremente elegidos.
4. En el inevitable periodo de transición para alcanzar una normalización plena del país, debe ser la ONU quien lidere el proceso en todos los terrenos. Aunque el protagonismo principal debe

recaer necesariamente en los propios iraquíes, es vital lograr, desde sus primeras fases, una decidida implicación de una amplia representación de organismos internacionales, donantes y organizaciones no gubernamentales, todos ellos bajo el paraguas de Naciones Unidas.

5. En nombre de la legalidad internacional, pero también de la eficacia, sólo debe haber una cabeza rectora y coordinadora al máximo nivel, que no puede ser otra que la ONU. Esto implica el desmantelamiento de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA), en la medida en que debe ser la ONU quien ostente el mando tanto en el terreno de la seguridad como en el económico. Esto no significa que no haya delegación de funciones en aquellas materias en las que se considere que otros actores puedan estar mejor preparados para resolver determinados problemas, pero debe evitarse en todo caso la bicefalia.
6. En el terreno de la seguridad es la ONU quien debe liderar un esfuerzo internacional que permita el despliegue de fuerzas militares y policiales, con la participación del mayor número de países posible. Respecto al mando operativo de las fuerzas militares que prevé la Resolución 1.511, nada impide que sea un oficial estadounidense quien lo ostente, dado que, con toda probabilidad, las fuerzas de este país serán las más numerosas del contingente. Las fuerzas policiales, bajo el mismo esquema de mando, tendrían como misiones principales la seguridad interna, la seguridad de las fronteras y la formación de los cuerpos de seguridad iraquíes.
7. En el terreno político, la aprobación de una Constitución y la celebración de elecciones generales son las principales tareas a abordar a corto plazo. Queda por confirmar si finalmente el Consejo de Gobierno de Irak (CGI) logrará establecer un calendario concreto para el próximo 15 de diciembre en ambas materias. Frente a la propuesta estadounidense de redactar apresuradamente una nueva Constitución en el plazo de seis meses, es más razonable acordar la convocatoria previa de elecciones generales, de modo que un gobierno provisional representativo lidere posteriormente el proceso constituyente.
8. Lo fundamental no es tanto la necesidad de cumplir de manera forzada un calendario (impuesto o autoimpuesto) como lograr un amplio consenso entre los actores políticos iraquíes alrededor de una fórmula que permita la convivencia pacífica. La clave es que sea la ONU (con la recomendable colaboración de la OSCE para la organización y celebración del proceso electoral), y no la CPA, quien impulse esa tarea.
9. La pronta devolución del poder político a los propios iraquíes es un objetivo deseable, pero no al precio de crear situaciones de marginación entre grupos étnicos o religiosos que compiten por él. También en la búsqueda de los

necesarios consensos para facilitar la emergencia de un nuevo modelo de organización política resulta mucho más recomendable la participación de la ONU que la de la CPA (imposibilitada de ser al mismo tiempo juez y parte en esta cuestión).

10. El esfuerzo a realizar no trata de devolver a Irak a la situación previa a la guerra, sino aprovechar las circunstancias actuales para posibilitar la emergencia de un país dotado de un modelo político y económico más acorde con sus potencialidades y con los deseos de una población que ya ha sufrido en demasía. En esta línea, el modelo resultante debe permitir avances notables en el terreno de los derechos humanos, en los derechos de las mujeres y de las minorías y en el conjunto de derechos y libertades que definen a un Estado de derecho.

Económicas

11. Irak es un país con notabilísimos recursos económicos, fundamentalmente ligados a su riqueza petrolífera. Esa realidad debe orientar el esfuerzo financiero para su recuperación, de tal manera que la necesaria financiación exterior se oriente, a muy corto plazo, a tratar de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y, a partir de ahí, a posibilitar el pleno rendimiento de la economía nacional para que pueda sustentar por sí misma el proceso de recuperación.

12. Esta realidad (aunque las circunstancias actuales no permitirán alcanzar el nivel de ingresos previstos para este año, por la escasa capacidad productiva del sector petrolífero) implica un tratamiento diferencial para Irak, de modo que junto a las necesarias donaciones de primera urgencia, pueda plantearse un sistema de préstamos preferenciales basados en la posibilidad real de una devolución futura.
13. El énfasis actual de la ayuda externa, una vez sean cubiertas las necesidades de la ayuda humanitaria, debe concentrarse en acelerar el proceso de reconstrucción de infraestructuras y de modernización del aparato productivo. Esto no sólo permitirá la creación sostenida de puestos de trabajo, con todas las ventajas que de aquí se derivan en términos de crecimiento económico y estabilidad, sino también la mejora de las cuentas del Estado y de la capacidad productiva nacional.
14. Las notables disparidades en la evaluación de las necesidades financieras para abordar la reconstrucción del país en los próximos años no deben ocultar cuál tiene que ser el verdadero centro de atención. Por una parte, se trata de movilizar recursos importantes y sostenidos (los precedentes de otras Conferencias de Donantes no permiten albergar muchas expectativas en este sentido, pero el objetivo central de la Conferencia debería ser la movilización de unos 6.000 millones de dólares para

el próximo año). Por otra, resulta imprescindible promover el desarrollo endógeno iraquí, con la idea de aumentar la capacidad de absorción de su economía (actualmente estimada, por el Banco Mundial en unos 6.000 millones de dólares para 2004) para poder gestionar con mayor eficacia los posibles fondos de ayuda que transfieran los donantes externos.

15. En esa misma línea de buscar la máxima implicación de actores económicos en el desarrollo de Irak, resulta vital incorporar en primera línea a los empresarios locales en las tareas de reconstrucción, así como dotar de las necesarias garantías jurídicas a los contratos que los inversores extranjeros puedan establecer hasta que se constituya un auténtico gobierno iraquí.
16. Es importante evitar la acelerada privatización de los recursos y riquezas del país, sobre todo en el sector petrolífero, por el peligro de que en las condiciones actuales se pueda dilapidar la riqueza nacional, hipotecando su recuperación, y dejándola en manos de empresas ligadas a los intereses de las fuerzas de ocupación.
17. La decisión sobre este proceso —al igual que la que corresponde a la resolución del grave problema de la deuda externa acumulada por el régimen anterior y la futura reordenación del sector petrolífero— sólo puede ser adoptada por un gobierno iraquí legitimado por las urnas. Se debe evitar la adopción apresu-

rada, y bajo presión, de medidas que puedan hipotecar la gestión de las futuras autoridades.

18. La totalidad de los fondos movilizados para la reconstrucción deberían estar gestionados por un único centro de decisión, que no puede ser otro más que la ONU. Esto implica la integración en una única figura (el Fondo Fiduciario, que se plantea como materialización de las aportaciones que se logren aprobar en la próxima Conferencia de Donantes) del Fondo de Desarrollo de Irak (gestionado actualmente por la CPA), de los fondos procedentes del programa “Petróleo por Alimentos” y de la totalidad de los fondos que se aprueben en el marco de la ya citada Conferencia de Donantes.
19. Tampoco debe olvidarse la implicación del sector privado en la financiación de la reconstrucción, de tal manera que sea aconsejable establecer un impuesto sobre los beneficios obtenidos por las empresas que logren contratos en Irak, cuya recaudación sería gestionada en última instancia por la ONU.
20. Con independencia de la evidente necesidad de cubrir inicialmente los costes de la ayuda humanitaria, el Fondo Fiduciario a crear debe volcarse en el campo de la inversión productiva, y no en cubrir los costes operacionales diarios.

Humanitarias y sociales

21. La mejora de las necesidades básicas de la población es funda-

mental para el éxito de todo proceso de rehabilitación posbélica, tanto por lo que en sí misma significa como por el carácter simbólico que tiene para la confianza de la población en el proceso de reconstrucción. La satisfacción de las necesidades de la población y la mejora general de la situación humanitaria es, junto con la creación de un clima de seguridad aceptable, el primer objetivo de todo el proceso. Y en ello, como se ha demostrado en numerosas ocasiones, deben participar de modo protagonista las organizaciones humanitarias imparciales que, aparte de su probada capacidad técnica y logística, puedan ser percibidos por la población como entidades al margen del conflicto y con un interés exclusivamente humanitario.

22. La rehabilitación debe ser multi-sectorial y equilibrada. Debe afectar a todos los sectores, abarcando tanto al ámbito económico como al social, pasando por el político, el psicológico, el cultural, el medioambiental, teniendo como objetivo la lucha contra la pobreza y el inicio de un proceso de desarrollo humano y sostenible. En este caso, se usa el término rehabilitación y no el de reconstrucción pues ésta se refiere únicamente a los aspectos físicos y de infraestructura, mientras que aquélla incorpora otras dimensiones que están siendo olvidadas o minusvaloradas por los donantes: aspectos institucionales, cuestiones de género, respeto por los derechos humanos,

derechos de las minorías. Y, todo ello, siendo conscientes de la volatilidad de estas situaciones y de la necesidad de no pretender avanzar en un terreno a expensas de los otros, para evitar las disfunciones y desequilibrios desestabilizadores que ello podría provocar.

23. La rehabilitación, por principio, debe ser un proceso de base endógena e incorporar cuanto antes a las autoridades y la población civil del país. Esto se hace todavía más necesario cuando tienen lugar enfrentamientos civiles.
24. Dado el notable deterioro de la sociedad civil iraquí, fundamentalmente como resultado de una gestión centralizada y represora del anterior régimen, se hace imprescindible redoblar los esfuerzos para lograr el necesario fortalecimiento institucional que posibilite la emergencia de unos actores civiles con capacidad y autonomía suficientes. Como demuestran otras experiencias similares, la potenciación del llamado Tercer Sector es una condición decisiva para el éxito de la rehabilitación global de un país que pretende superar las secuelas de un conflicto.
25. Además, pese a las limitaciones impuestas por la dictadura de Sadam Husein y la posterior situación de guerra, Irak cuenta con recursos humanos bien formados y con la posibilidad de obtener recursos económicos en el medio plazo, que hacen que la rehabilitación deba plantearse sobre estas bases y no sobre el

- aumento de la dependencia y la “importación” de un único modelo económico.
26. En una situación tan cambiante como la iraquí es básico garantizar la coordinación de los diversos esfuerzos de ayuda a la rehabilitación, sobre todo de aquellos de carácter social y dirigidos a las poblaciones más vulnerables. La Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas debiera asumir este liderazgo durante un periodo transitorio y garantizar, posteriormente, la adecuada coordinación con las autoridades iraquíes. Los aspectos de seguridad para las tareas de ayuda debieran pasar cuanto antes a ser coordinados por UNSECORD (Coordinador de Seguridad de Naciones Unidas).
27. El acceso a todos los detenidos durante la guerra y su adecuada clasificación debe garantizarse por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Aquellos considerados como prisioneros de guerra deben ser liberados, tal y como recoge el III Convenio de Ginebra, evitando situaciones de abuso, como el mal llamado “limbo” jurídico en el que se encuentran muchos detenidos.
28. Es vital, para el éxito global de este ejercicio, evitar la marginación no sólo de las minorías presentes en el escenario iraquí, sino también de los excombatientes y de los implicados en mayor o menor medida en el régimen anterior. Existe en este terreno una amplia experiencia acumulada en el tratamiento de otros conflictos, con programas de reintegración que deben ser tenidos en cuenta.