Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO

Elecciones en Irak (ARI)

Manuel Coma (21/1/2005)

Tema: Se analiza la importancia de las elecciones, el mecanismo electoral y las perspectivas de las candidaturas.

Resumen: Si las elecciones llegan a desarrollarse con suficiente participación legitimarán a un gobierno mayoritario y una constitución que dé cabida a todos los iraquíes, al tiempo que erosionarán la retórica política nacionalista de los insurgentes suníes. El procedimiento electoral es complejo, poco apropiado para las tribulaciones que afligen al país, pero se está haciendo un gran esfuerzo para desarrollarlo con rigor y dotar al acto de la seguridad más eficaz posible. Las listas con más posibilidades son las que se identifican con los grupos étnicos, yendo la de Sistani en cabeza. La de los dos grandes partidos kurdos coaligados dispones de grandes ventajas. La del jefe del gobierno interino Alawi se beneficia del prestigio que ha adquirido entre los chiíes de ser un duro en la lucha contra el terrorismo. El problema del abstencionismo o imposibilidad de participación de los suníes es grave pero no tiene una solución clara.

Análisis: Celebrar o no celebrar las elecciones el día previsto, 30 de Enero, esa ha sido la cuestión que ha centrado el debate en y sobre Irak, en un *crescendo* que se inicia a partir de la conclusión de las elecciones americanas y especialmente del cierre, relativo, de la operación Faluya, es decir, desde comienzos del pasado diciembre y que parece ir remitiendo a medida que nos acercamos al día fijado. Hay otros temas si cabe de mayor enjundia, como cuál será la importancia de los comicios, todavía más difíciles de responder.

En todo caso, parece que la cuestión de la importancia, muy discutida de fronteras para afuera, suscita una extraña unanimidad en el interior del país. El gran ayatolá Sistani, aceptado como guía moral y ciertamente político por la mayoría de los mayoritarios chiíes, sigue recomendando de una manera muy conminatoria la asistencia a las urnas, sea cual sea el riesgo que ello comporte. Encuestas de última hora y diversos pronunciamientos recogidos aquí y allá por la prensa siguen apuntando a que esa recomendación no es sólo seguida de buen grado sino que responde a los deseos profundos de esa facción religiosa.

Los distintos grupos armados de oposición violenta emanados de la minoría suní siguen empeñados en sembrar la destrucción y la muerte para impedirlo, comunicando el nítido mensaje de que les va la vida en esas muertes. Ello indica, sin lugar a dudas, que están convencidos de que una clara mayoría de sus

conciudadanos desean lo contrario que ellos, votar, y que lo desean con suficiente intensidad como para que disuadirlos requiera todo un baño de sangre. Terroristas y guerrilleros no van a abandonar la lucha por mucho que fracasan en su intento de frustrar los deseos de los iraquíes que no estén con ellos, pero la legitimidad que alcance la asamblea y el gobierno que salgan de las urnas es directamente proporcional a la deslegitimación de su lucha.

Tampoco en esto habrá el más mínimo cambio en las mentes de los iraquíes, que tienen perfectamente formada su opinión sobre la insurgencia, a favor o en contra. Simplemente, si las elecciones se celebran con éxito, la ficción de que los violentos representan la voluntad popular iraquí se les hará aún más difícil, aunque ellos no dejen de fingir que lo creen y no vayan a cejar en sus propósitos. Y quedará claro, para quien no quiera engañarse a si mismo o confundir a los demás, que puede haber un abismo entre aborrecer la presencia militar extranjera y desear que los insurgentes sunitas se hagan con el poder.

Para Bush el planteamiento es similar. Un éxito en las elecciones iraquíes segaría la hierba bajo los pies de sus detractores foráneos, que igualmente están en el juego de presentar la oposición violenta suní como una causa de liberación nacional, cuando para la mayoría la liberación llegó con el derribo de Sadam. En todo caso la administración Bush se ha aferrado como a un clavo ardiendo al calendario de transición fijado por Bremer de consuno con el gobierno provisional que precedió al actual interino. En circunstancias como las que vive Irak cabría pensar que ese calendario es irreal, que se necesita mucho más tiempo, tal y como fue el planteamiento inicial americano, pero son esas mismas circunstancias las que empujan a la aceleración del proceso, haciendo que la extrema urgencia política se imponga sobre los cálculos de lo que en situación de normalidad sería la más elemental prudencia.

Por ello, el presidente y su administración siguen dispuestos a correr el riesgo de que las explosiones puedan hacer saltar por los aires los votantes y los votos. En la semana anterior a su toma de posesión ha hablado en cinco ocasiones con Bagdad, para afianzar la resolución del presidente Yawar y el primer ministro Alawi. Salvo que en la última semana anterior al 30 los insurgentes suníes fuesen capaces de intensificar todavía más su campaña de atentados, en número y letalidad, pero sobre todo en área geográfica, incrementando sustancialmente la sensación de inseguridad, hay que contar con la celebración al menos en 14 de las 18 provincias, por inciertas que se sean las circunstancias en las que tenga lugar. Puede que hasta el último momento se mantenga la incógnita de las provincias de predominio suní, las tres del triángulo que lleva ese nombre más Nínive, en el noroeste, de la que Mosul es capital.

No es esa la única incógnita que rodeará el mismo proceso electoral, pues el peligro que supone revelar su identidad para los aproximadamente siete mil candidatos ha llevado a que en la mayoría de los casos sus nombres no se hayan hecho públicos y por tanto los que acudan a las urnas habrán de votar listas cuyos componentes serán en su mayoría desconocidos. Tampoco la localización de los colegios electorales se revelará hasta última hora, para no facilitar la labor de los dinamiteros. Además, el número previsto inicialmente se ha reducido, afín de poder concentrar los medios de protección, aún a costa de las facilidades de acceso del público.

Y los azares de la votación no proceden sólo de la voluntad destructiva de quienes pretenden impedirla, sino, también, en alguna medida, del complejo proceso diseñado por la Ley Administrativa Transitoria, que hace las veces de ley fundamental hasta que la asamblea que ahora ha de elegirse elabore una constitución y se apruebe en referéndum. Para empezar, la elección es doble, con doble papeleta y doble urna. Se trata de elegir la asamblea constituyente nacional de 275 escaños

pero también las asambleas provinciales de 41 (51 en Bagdad). De esto segundo se habla muy poco pero complica el proceso y sobre todo puede posteriormente complicar de forma endiablada la vida política, si hay disparidades importantes entre los poderes provinciales y el nacional, con rivalidades y pugnas entre ambos.

En el caso de los kurdos hay una tercera elección, aunque si es tercera o segunda es cuestión en sí misma problemática. Los kurdos eligen también un parlamento regional que agrupa sus tres provincias en un ente de facto autonómico. Cómo suele suceder con los nacionalismos periféricos, los poderes que reclaman para su ámbito tratan de negárselos a sus propias subdivisiones territoriales, de modo que aún no está claro si boicotearán los comicios de escala provincial. Otro problema con implicaciones electorales, que trataremos más adelante, es el de Kirkuk, administrativamente fuera del área kurda, pero reivindicado por esta etnia y con una importante minoría de la misma.

El rasgo más importante e incluso sorprendente del sistema electoral bajo el que se procede a la elección, es su carácter de proporcionalidad absoluta: Un distrito único que abarca todo el país. El objetivo de una proporcionalidad tan perfecta como poco frecuente en el panorama internacional, es, como puede imaginarse en un país étnicamente complejo, que ninguna minoría pueda sentirse infrarrepresentada y dejada fuera del sistema. La crítica obvia es que de esa manera se exacerban las divisiones y se renuncia a la estabilidad que podrían aportar las solidaridades interétnicas locales.

Buscando el veredicto del voto se pueden presentar tanto candidatos aislados como listas de partidos o coaliciones. No hay una papeleta por cada lista, sino una única donde hay tantas casillas como listas y candidatos individuales. Éstos, naturalmente, figuran con su nombre, pero no así los miembros de una lista, pues en su espacio sólo aparece la denominación del conjunto y su símbolo. El elector sólo puede emitir un voto, esto es, rellenar una casilla, así se trate de un individuo o de una agrupación de más de doscientos. Para salir elegido un candidato ha de obtener 1/275 de los votos emitidos. En las listas consiguen el acta de diputado tantos como corresponda a su proporción sobre el voto nacional y precisamente en el mismo orden en que fueron registrados ante la Comisión Electoral, organismo independiente del gobierno, con una cierta supervisión de Naciones Unidas, responsable de toda la organización del proceso. Si una lista obtiene un 20% de los votos los escaños conseguidos serán el 20% de 275.

Se han presentado 84 partidos y coaliciones y 27 candidatos individuales, lo que significa que habrá 111 casillas. Otra de las peculiaridades del sistema es que las listas deben llevar una tercera parte de nombres femeninos, para satisfacer el precepto de la Ley Administrativa Transitoria según el cual una cuarta parte de la Asamblea deberá estar formada por mujeres. En el orden de las listas ocupan un lugar de cada tres, pues si se las agrupara al final obviamente sus posibilidades serían nulas. Es de advertir que sus nombres se cuentan entre los que han sido mantenidos más cuidadosamente en secreto, pues son los que más irritan a los yihadistas. Algunas han manifestado su temor de que su marido llegase a enterarse.

La elaboración del censo electoral hubiera sido una poderosa razón para retrasar las elecciones y un ejemplo de cómo los imperativos políticos se imponen sobre las más apremiantes exigencias técnicas. Lo que al principio parecía un método demasiado tosco, recurrir a las listas de distribución de alimentos por parte de Naciones Unidas, dentro del programa del petróleo por alimentos, bajo el régimen de sanciones internacionales a Sadam, ha funcionado sorprendentemente bien y sus resultados presentan un alto grado de coincidencia con los cálculos hechos sobre el último censo de población disponible. Se obtienen 13.9 millones de electores, lo cual no es del todo definitivo, porque algunos con dificultades pero debidamente documentados

podrán registrarse ante la misma mesa electoral. Además podrán votar aproximadamente un millón de iraquíes exiliados, en 14 países que a ello han accedido. A pesar del escasísimo tiempo de que dispondrán y de las largas distancias que en muchos casos tendrán que recorrer, se espera que se registren y finalmente voten aproximadamente la mitad. Para evitar que alguien intente votar varias veces, todo el que deposite su sufragio será marcado en un dedo con tinta indeleble. Dado que para algunos eso podría ser una sentencia de muerte y que por tanto la práctica puede ejercer un efecto disuasorio sobre los electores, se ha decidido arrostrar los inconvenientes y asegurar por ese sencillo procedimiento la pureza del voto.

Habrá unos 5500 lugares de votación, frente a los 9000 inicialmente previstos. Se ha buscado recintos, en su mayoría escuelas, que permitan que las colas se formen en su interior y quedará prohibida la circulación de vehículos en las calles adyacentes. Igualmente se ha prohibido prácticamente la circulación por carretera del 28 al 30, para dificultar los desplazamientos de los terroristas. El personal que controlará todo el proceso y el posterior recuento será exclusivamente iraquí. Se harán minuciosas comprobaciones de identidad y se cacheará a todos los asistentes, en dos líneas separadas, mujeres y hombres. En algunos lugares todavía no han resuelto el problema de encontrar el número suficiente de mujeres para realizar este trabajo. La seguridad la proporcionarán igualmente los servicios iraquíes de todo tipo, incluido el ejército, movilizados ese día al cien por cien. Las tropas extranjeras de la coalición americana actuarán en funciones de apoyo.

La campaña electoral está siendo todo lo anómala que pueda imaginarse, dado que la mayor parte de los candidatos son anónimos y que proliferan por doquier los atentados contra los trabajadores reclutados por la Comisión independiente responsable de la organización de las elecciones, contra sus oficinas, destruyendo el material necesario para proceder a las votaciones, contra las sedes de los partidos, contra los candidatos identificados, contra dignatarios religiosos chiíes próximos a una candidatura y, por supuesto, contra las fuerzas del orden que deberán proporcionar seguridad al acontecimiento.

La consecuencia es que hasta hace pocos días la información que tenía el público en general era muy deficiente. Eran muchos los que creían que iban a elegir un gobierno, cuando la realidad es que el gabinete se formará de entre los diputados de la asamblea constituyente que encuentren un respaldo mayoritario. La prensa le ha dedicado mucha atención al evento pero aunque en Irak ha florecido una prensa libre muy numerosa, las tiradas son reducidísimas, de manera que su alcance es escaso. Los mítines usuales en otras latitudes resultan extraordinariamente vulnerables. Sólo se han podido celebrar con normalidad en las áreas kurdas. Incluso la colocación de carteles comporta un peligro desde luego en zona suní. Algunos lugares del Sur chií empiezan a estar empapelados de carteles a poco más de una semana de la elección. Debido a todas las dificultades la televisión, reina de la propaganda electoral, es casi monopolista en ese campo en Irak, incluyendo las cadenas internacionales árabes, pues son muchos los hogares iraquíes que disponen de antena parabólica.

De la sopa de letras resultante de las 87 candidaturas colectivas y de las dificultades para llevar a cabo una campaña mínimamente normal se desprende que sólo tienen posibilidades aquellas listas que se identifican con las grandes divisiones étnicas. La candidatura estrella es la que ha promovido el Gran Ayatolá Alí al-Sistani, el indiscutible y reverenciado jefe –aunque de una manera informal- del chiísmo iraquí. Ha conseguido agrupar a los dos grandes partidos de su confesión, el Consejo Supremo de la Revolución Islámica Iraquí, más conocido por sus siglas en inglés, SCIRI, y el partido al-Dawa (el Llamamiento –islámico-) y a otras muchas

organizaciones y personalidades bajo la denominación Alianza Iraquí Unida, conocida popularmente como “la casa Chií” o la “lista de los curas”, en una traducción un tanto libre. Ha querido subrayar su carácter nacional incluyendo a algunas figuras suníes, kurdas, turcomanas etc.

Aunque la lista que tiene detrás a Sistani es la favorita gracias a los sufragios chiíes, sin embargo este grupo étnico mayoritario no forma un bloque compacto y otros listas disputan su voto. Entre ellas, la que patrocina el jefe del gobierno interino, Iyad Alawi, no es propiamente chií, aunque él lo sea al menos en un sentido étnico, no mucho probablemente en el religioso. Su candidatura, llamada Lista Iraquí, es también una coalición aglutinada en torno a su partido, el Acuerdo Nacional Iraquí, formado en sus largos años de exilio con ex-baazistas como él, que rompieron pronto con el régimen y que arriesgaron en su lucha contra Sadam más que ninguna otra organización de exiliados. Alawi ha ganado prestigio en los últimos meses entre su comunidad étnica de origen por su dureza en el enfrentamiento con la insurgencia suní, especialmente a raíz de la operación de limpieza de Faluya, lo que le proporciona a sus amigos algunas posibilidades de éxito hasta hace poco inesperadas.

Un problema especial relacionado con la comunidad chií es el que presenta el movimiento encabezado por Múqtada as-Sadr. Por su juventud, en torno a los treinta años, no se sabe con certeza, es un molah, un clérigo de poco nivel, digamos un párroco, pero pertenece a una ilustre familia clerical que ha dado grandes ayatolas y además mártires del sadamismo. Es un demagogo que ha actuado como un disidente y un exaltado, amenazando con romper la relativa disciplina chií, desafiando en la práctica, pero sin confesarlo abiertamente, la autoridad moral de Sistani. Desde que en agosto se vio obligado a abandonar Nayaf ha permanecido en la sombra y su principal feudo, la enorme barriada de Bagdad poblada de chiíes pobres, llamada Ciudad Sadr, en honor a su padre, asesinado por el régimen de Sadam, ha estado tranquilo. Su problema ha sido en todo momento que aspira a una cuota de poder muy superior a la que le correspondería por el número de sus partidarios. Por ello descalifica la elección y no se presenta, pero sus seguidores se han dividido entre los que podríamos llamar posibilistas, que han estado dispuestos a entrar en el juego político y los que mantienen el rechazo. Algunos de los primeros han sido incluidos en la Alianza Iraquí Unida que goza de las bendiciones de Sistani, mientras que uno de sus principales lugartenientes ha promovido una lista propia. Uno de los comportamientos electorales especialmente significativos, que habrá que analizar con cuidado, será precisamente el de Ciudad Sadr.

Los kurdos, que a lo largo de la historia remota y reciente han pagado un altísimo precio político por sus divisiones, han sabido agrupar a sus dos partidos dominantes, prácticamente monopolistas cada uno en su zona, en una candidatura única que precisamente por la concentración del voto y la alta participación que se espera en un área que no se ve afligida por problemas de seguridad, tienen grandes posibilidades de obtener una representación proporcionalmente superior a sus efectivos numéricos en el conjunto de los habitantes de Irak.

A pesar de esa gran oportunidad, los líderes kurdos han estado haciendo ruido con insinuaciones de boicoteo del proceso electoral. No se trata más que de fintas para tratar de obtener algunas reivindicaciones clave. Ya nos hemos referido al de las asambleas provinciales, que no desean que le resten poder a su parlamento regional. Está además el problema mucho más grave de Kirkuk, que no pertenece a ninguna de las tres provincias kurdas y por tanto los vecinos de esta etnia no pueden votar en las elecciones a su asamblea autonómica. La cuestión tiene mucho más calado. Los norteños reivindican el entero Kirkuk y su petróleo, pues históricamente era una ciudad suya que Sadam les arrebató y mediante deportaciones se propuso cambiar la composición étnica, erradicando a los kurdos, sustituyéndolos por árabes suníes y chiíes. Es una cuestión de gran importancia y sumamente delicada, que gravitará

sobre la asamblea constituyente, y de la que nos ocuparemos más adelante. Lo cierto es que aunque Barzani y Talabani, los dos grandes dirigentes de esta comunidad, hayan agitado esas banderas, no están dispuestos a dejar pasar la oportunidad de unas elecciones que les pueden proporcionar una sustanciosa parte de la tarta del poder en Bagdad.

La madre de todos los problemas reside en los suníes. Sus partidos son los que han estado pidiendo el aplazamiento de las elecciones, porque su posibilidad de hacer campaña es nula y sus votantes son los que están sometidos a una coacción prácticamente insuperable. Muchos comentaristas fuera del país aceptan el argumento de que si los suníes se quedan fuera del poder y no participan en la redacción de la carta constitucional, todo el proceso de creación de un régimen de gobierno consensual basado en la voluntad popular resultará inviable. Sin embargo, tras varias semanas de polémica en el parlamento de papel de los medios occidentales, se ha llegado a una amplia conformidad con la celebración de las elecciones a toda costa, pues el aplazamiento sería una victoria para los insurgentes que abominan de todo lo que sea procedimientos democráticos mientras que no existe la perspectiva de una fecha futura en la que las elecciones se puedan dar con mayores garantías que en este momento.

Lo que se plantea, por tanto, es cómo conseguir garantizarles a los suníes su cuota de presencia parlamentaria si las elecciones no pueden celebrarse en sus áreas o la afluencia es anormalmente baja. Ya hemos visto que algunas formaciones como la lista de Sistani incluyen personalidades suníes. Se propone que aunque contasen con muy pocos diputados el número de ministros de su procedencia respetase su peso demográfico en el conjunto del país. El sistema electoral de distrito único hace endiablado el problema y hay que pensar que ya es muy tarde para cambiarlo. Lo perfecto sería poder reservarles los escaños que pudieran corresponderles de acuerdo con su número de electores hasta el momento en que puedan elegir libremente.

Conclusiones: Los comicios son importantes sobre todo desde un punto de vista negativo: Si los insurgentes suníes consiguen impedirlos el futuro del país se ennegrece todavía más y seguirá sin aparecer una luz al final del túnel. Si tienen lugar con un razonable grado de éxito está por ver en qué medida eso contribuirá a la derrota final de los fascismos armados, políticos y religiosos, pero sin duda, las cosas, en el plano político, se les ponen un poco más difíciles. El tema tiene otros muchos aspectos que es necesario abordar para tratar de desentrañar la compleja maraña iraquí, lo que se hará en un próximo ARI.

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

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano, Madrid, 2005. Desarrollado por: **KnowHowNet**