

## Capítulo segundo

### Irak tras la caída del Dáesh

Juan José Escobar Stemmann

#### Resumen

El pasado 14 de febrero, la comunidad internacional volvía a prestar su apoyo a Irak participando en la conferencia de Kuwait para la reconstrucción de Irak, en la que diversos actores internacionales pusieron sobre la mesa treinta millones de dólares en créditos y garantías para reconstruir las zonas asoladas por los tres años de guerra contra el Dáesh. La conferencia culminaba un año muy positivo para el gobierno iraquí liderado por el primer ministro Hayder al Abadi, en el que los últimos territorios controlados por el Dáesh caían en manos de las Fuerzas de Seguridad Iraquíes (FSI) tras la decisiva batalla de Mosul culminada en septiembre de 2017 y en el que el gobierno iraquí desactivaba la deriva independentista del Gobierno Regional del Kurdistán (GRK) tras el referéndum de independencia celebrado el pasado 25 de septiembre y con la toma del control por parte de las FSI de la ciudad de Kirkuk, sus pozos petrolíferos y la mayor parte de los territorios en disputa.

Una nueva etapa parece abrirse en Irak. Tras tres años de guerra contra el Dáesh, las FSI controlan todo el país y siguen persiguiendo a los remanentes de la organización terrorista, desperdigada en los desiertos de Anbar y Nínive y en las montañas de Hamrin. La grave crisis económica producida por la drástica caída de los precios del petróleo en el año 2014 comienza a superarse, y el gobierno iraquí parece decidido a adoptar medidas para diversifi-

car la economía, promover el sector privado y luchar contra la corrupción. El proceso de reconstrucción que se iniciará este año debería servir de palanca para promover las reformas económicas. Irak ha recuperado su posición en la región gracias a una política exterior pragmática, dirigida a recuperar las relaciones con los países del Golfo, sin menoscabar su cercanía a Irán.

En todo caso, las elecciones generales del próximo mes de mayo serán sin duda esenciales para determinar si este rumbo se consolida. Irak debe hacer frente a graves problemas estructurales derivados del impacto de las divisiones y conflictos pasados, del rápido crecimiento de la población, la disfuncionalidad de su sistema económico y administrativo, la fragmentación política y los conflictos étnicos y sectarios. La clase política iraquí solo podrá hacer frente a estos retos estructurales si va más allá de sus divisiones y consigue trabajar de forma conjunta. El primer ministro Hayder Al Abadi aparece como claro favorito en la próxima cita electoral, pero deberá ganar las elecciones con cierto margen para poder ejecutar dicha política.

#### Palabras clave

Al Abadi, Barzani, suníes, chiíes, Hezbolá, peshmergas, referéndum, reconstrucción, retos.

#### Abstract

*On February 14, the international community once again lent its support to Iraq participating in the Kuwait conference for the reconstruction of Iraq in which several international actors put on the table 30,000 million dollars in credits and guarantees to rebuild the devastated areas for the three years of war against Dáesh. The conference culminated a very positive year for the Iraqi government, led by Prime Minister Hayder al Abadi, in which the last territories controlled by Dáesh fell into the hands of the Iraqi security forces (FSI), after the decisive battle of Mosul culminated in September of 2017, and the Iraqi government deactivated the independence drift of the Kurdistan regional government (KRG), after the independence referendum held on September 25, with the takeover by the ISF of the city of Kirkuk, its oil wells and most of the territories in dispute. A new stage seems to open in Iraq. After three years of war against Dáesh, the ISF's control the entire country and continue to persecute the remnants of the terrorist organization scattered through the deserts of Anbar and Nineveh and the Hamrin Mountains. The serious economic crisis caused by the drastic fall in oil prices in 2014 is beginning to be overcome, and the Iraqi government seems determined to adopt measures to diversify the economy, promote the private sector and fight against corruption. The reconstruction process that will begin this year should serve as a lever to promote economic reforms. Iraq has regained its position in the region thanks to a pragmatic foreign policy aimed at regaining relations with the Gulf countries, without undermining its proximity to Iran.*

*In any case, the general elections next May will undoubtedly be essential to determine if this course is consolidated. Iraq must face serious structural problems stemming from the impact of past divisions and conflicts, rapid population growth, the dysfunctionality of its economic and administrative system, political fragmentation, and ethnic and sectarian conflicts. The Iraqi political class can only face these structural challenges if it goes beyond its divisions and manages to work together. Prime Minister Hayder Al Abadi appears as a clear favorite at the next election, but he must win the elections with a certain margin to be able to execute said policy.*

### **Keywords**

*Al Abadi, Barzani, Sunnis, Shiites, Hezbollah, peshmergas, referendum, reconstruction, challenges.*

### Dáesh, un fenómeno eminentemente iraquí

La proclamación del califato islámico el 4 de julio de 2014 en la ciudad de Mosul por el líder de Dáesh, Abu Bakr al-Bagdadí, culminaba el largo recorrido de las insurgencias yihadistas suníes que surgen tras la llegada de las tropas norteamericanas a Irak en 2003. El germen del autoproclamado Estado Islámico fue sin duda la organización que creó Abu Musab al Zarqawi<sup>1</sup>, Al Qaeda en Irak (AQI), que se estrena en el teatro iraquí con los atentados en el mes de agosto de 2013 contra la embajada jordana, la misión de asistencia de Naciones Unidas, donde fallecieron el enviado especial del SGNU Sergio Vieira de Mello y el capitán de navío español Manuel Martín Oaz, o la mezquita del Imán Ali en Nayaf, que provocó casi un centenar de víctimas mortales.

Los tres atentados mostraban los principales objetivos de Zarqawi (los regímenes árabes, la comunidad internacional y los chiíes), que siguen siendo hoy los del Dáesh. Esta organización también heredó de Zarqawi su atractivo para los combatientes extranjeros o su profuso uso de las imágenes y la propaganda para sembrar el terror entre sus enemigos. Hasta la fecha de su muerte en junio de 2006, Zarqawi se convirtió en un icono de la insurgencia yihadista en Irak y trató de unificar bajo su mando a diversos grupos insurgentes. En enero de 2006, Al Qaeda en Irak anunciaba su unión con otros cinco grupos insurgentes iraquíes en lo que se llamó el Consejo de la Sura de los Muyahidín (CSM). Tras la muerte de Zarqawi, Al Qaeda en Irak nombró al egipcio Abu Ayyub al-Masri (su verdadero nombre era Abu Hamza al-Muhajir) como nuevo emir de la organización. En noviembre de 2006, el Consejo de la Sura de los Muyahidín, anunciaba la creación del Estado Islámico de Irak (ISI en sus iniciales en inglés) y elegía como líder a Abu Omar al-Bagdadí. Ese mismo mes, al-Masri prestaba fidelidad a al-Bagdadí y se convertía en su ministro para la guerra. Se creaba así el verdadero embrión de lo que hoy conocemos como Dáesh<sup>2</sup>.

El Estado Islámico entre 2006 y 2011 es una organización con un elevado componente de combatientes extranjeros y con poco contacto con la base social suní local, que se dedica a alimentar la lucha sectaria en el país y que termina convirtiendo a la población suní en objetivo de las represalias chiíes. Por ello, el malestar de la población suní se transformó paulatinamente en un verdadero levantamiento contra el EIIL en la región de Anbar en 2006, con la creación del Consejo de Salvación (también denominado Despertar Suní) y la contratación de milicias locales para hacer frente al EIIL. En 2007, EE.UU. aumenta significativamente sus tropas en Irak, lo que provoca un descenso significativo del número de ataques de la insurgencia. El EIIL entra en declive en 2008, con significativas críticas a su actuación, pero no desaparece. Tras-

<sup>1</sup> ESCOBAR STEMANN, Juan José, «Zarqawi. La nueva cara de Al Qaeda», Política Exterior, Núm. 107. Septiembre-Octubre de 2005.

<sup>2</sup> JORDÁN, Javier. *El Dáesh. La internacional Yihadista*, Madrid: Instituto Español de Estudios 2015, p. 114

lada su cuartel general a Mosul, donde trata de aprovecharse de las tensiones entre kurdos y árabes, y pasa de ser un grupo insurgente con visibilidad y acciones de guerrillas a una organización especializada en acciones terroristas altamente letales. Aunque la organización pierde a la mayor parte de sus líderes entre 2009 y 2010, sigue siendo capaz de golpear Bagdad y otras ciudades con ataques mortíferos<sup>3</sup>.

La organización, ya bajo el mando de Abu Bakr al-Bagdadí, siguió atentando en 2011 con un alcance y coordinación cada vez mayores. Extendió sus operaciones al sur de Irak y al Kurdistán y fue capaz de realizar ataques simultáneos en varias ciudades. En 2012 la organización se revitaliza: inicia una campaña intensiva de asaltos a prisiones que contribuye a la iraquización de la organización. Durante su encarcelamiento, los cuadros de EILL crearon lazos con antiguos cuadros del partido Baaz y con oficiales del Ejército y de la inteligencia militar que habían militado en otros grupos insurgentes. La cooptación de estos cuadros especializados, que se integraron en la estructura de mando y control de la organización, tuvo una enorme importancia conforme el EILL se transforma de nuevo en una insurgencia con capacidad paramilitar como consecuencia de su implicación en el conflicto sirio en 2012 y 2013<sup>4</sup>.

Al-Bagdadí se aprovechó de la guerra civil siria para extender el campo de acción de la organización: facilitó la creación de la organización Al-Nusra, con la que terminaría enfrentada; negó a la Al Qaeda dirigida por Aymán al-Zawahirí su capacidad de liderazgo; convirtió al Dáesh en la fuerza dominante de la oposición armada al régimen de al-Asad y transformó a su organización en un imán para miles de combatientes extranjeros<sup>5</sup>. En enero de 2014 conquistan la ciudad de Raqqa (antigua capital del califato Abasí) y la convierten en su capital. En paralelo, ese mismo mes comienza su expansión por Irak, extendiéndose por la región de Anbar, ocupando Faluya y parte de Ramadi. Cada vez existía una mayor interrelación entre las operaciones de Siria y las de Irak, así como una importante transferencia de recursos humanos, económicos y materiales. Ello permitió que, a comienzos de junio de 2014, el Dáesh pudiera lanzar una gran ofensiva en Irak que culminó con la conquista de Mosul y la ocupación de un tercio del país tras el colapso del ejército iraquí.

El 29 de junio, el portavoz del Dáesh anunciaba la creación del Estado Islámico y la restauración del califato en la persona de Abu Bakr al-Bagdadí.

<sup>3</sup> A mediados de 2010, ISI había perdido a 34 de sus 42 dirigentes, entre ellos a sus dos principales líderes, Abu Omar al-Baghdadi y Abu Ayub al-Masri cuando participaban en una reunión cerca de Tikrit. ISI elegiría poco después a Abu Bakr al-Baghdadi como nuevo líder, que gestionaría la transición hasta convertir a ISI en Dáesh y que aún hoy sigue siendo buscado por las fuerzas de seguridad iraquíes y los militares de la coalición. LISTER, CHARLES. *Profiling The Islamic State*. Brookings Doha Center Analysis Paper N. 13: 2014, p. 9.

<sup>4</sup> *Op. cit.* JORDÁN, Javier, p. 119.

<sup>5</sup> BARRET, Richard Barret, *The Islamic State*, The Soufan Group: noviembre 2014, p. 122.

Pocos días después, el 4 de julio, este hizo su aparición en la gran mezquita de Mosul proclamando que bajo su guía el mundo islámico recobraría su dignidad, poder y derechos<sup>6</sup>. La toma del control de la frontera con Siria permitió al Dáesh unir sus dos teatros de operaciones y poner en entredicho las fronteras coloniales heredadas del Acuerdo Sykes-Picot, como trataron de visualizar con la eliminación física de los taludes de tierra que separaban la frontera<sup>7</sup>. A mediados de 2014 el Dáesh se había convertido en un grupo insurgente con una destacable capacidad paramilitar. En esta transición tuvo mucho que ver la incorporación de oficiales del antiguo régimen de Sadam Hussein y su ascenso a puestos de responsabilidad. Los militantes iraquíes terminaron sustituyendo a los elementos foráneos en la cúpula de la organización<sup>8</sup>. Este hecho facilitaría la aquiescencia de una parte de la población suní, sometida durante años a vejaciones y represalias por parte del ejército iraquí y de las milicias chiíes, a los casi tres años de organización estatal del Dáesh en Irak.

### La coalición global contra el Dáesh

En agosto de 2014, el Dáesh se hacía con el control de la planicie de Nínive tras conquistar Sinjar —provocando una matanza de yazidíes— y se acercaba a apenas cuarenta kilómetros de Erbil, la capital del Kurdistán iraquí. EE.UU. comienza en solitario una campaña de bombardeos sobre las tropas del Dáesh para impedir mayores avances y activa a su diplomacia para tratar de convencer a la comunidad internacional para que se hiciera frente de forma conjunta a la amenaza que constituía el Dáesh. En la cumbre de la OTAN celebrada en Gales en septiembre de 2014, se constituía formalmente la coalición, amparada en dos resoluciones de Naciones Unidas. Hoy la coalición está integrada por setenta y cinco países y su objetivo fundamental es acabar con el Dáesh. Su plan de acción abarca cinco ámbitos de actuación: la operación militar, la prevención de los flujos de combatientes terroristas extranjeros, el corte de las fuentes de financiación, la ayuda humanitaria y la deslegitimización de la ideología yihadista del Dáesh<sup>9</sup>.

España ha formado parte de la coalición desde sus inicios y ha dedicado un considerable esfuerzo a las labores de formación del ejército iraquí. En febrero de 2015 nuestro país envía su primer contingente a la base de Bismaya, una de las más importantes del Ejército iraquí como centro de adiestramiento para formar tanto al ejército como a la policía federal en la lucha contra artefactos explosivos, tareas de desminado, operaciones especiales y asistencia sanitaria. En ella se despliega el grueso de los 480 militares españoles destinados cada seis meses a Irak. El centro de instrucción está

<sup>6</sup> *Op. cit.* JORDÁN, Javier, p. 122.

<sup>7</sup> HASSAN, Hassan & WEISS, Michael, *ISIS. Inside the Army of Terror*. New York: 2005, p. 186

<sup>8</sup> *Op. cit.* JORDÁN, Javier, p. 123.

<sup>9</sup> Página web de la coalición global contra el Dáesh: [www.theglobalcoalition.org](http://www.theglobalcoalition.org)

bajo mando de un general español y aloja también a instructores británicos, portugueses, neozelandeses y americanos. En el contingente español se incluyen también veinte efectivos destinados en los cuarteles generales de la coalición y veinticinco guardias civiles que están adiestrando en tareas policiales a las FSI. Desde que se inició la misión, nuestras tropas han formado a más de veinticuatro mil efectivos de las FSI<sup>10</sup>.

Las operaciones militares de la coalición, fundamentalmente ataques aéreos, se centraron en un primer momento en impedir el avance de las tropas del Dáesh en el Kurdistán iraquí y en asegurar la capital, Bagdad, que en el verano de 2014 estuvo a punto de caer en manos del Dáesh. Se estabilizaba así un frente que no se comenzaría a mover decisivamente hasta 2016. El siguiente paso era recomponer un ejército que se había difuminado ante el avance de la guerrilla islamista y que seguía siendo esencial para derrotar a la organización. En el año 2015 se reforzó el componente de formación, y distintas unidades del Ejército iraquí y de la Policía Federal comenzaron a recibir formación y material militar por parte de la coalición. En el año 2016, las FSI, apoyadas por la aviación de la coalición, recuperan las principales ciudades de la región de Anbar, Ramadi y Faluya, así como Tikrit en la provincia de Saladin. 2017 es el año de la derrota territorial del Dáesh. La batalla de Mosul, capital del autoproclamado califato, que culmina en julio con la destrucción de la Ciudad Vieja, abre la puerta a la recuperación de la provincia de Nínive (Tal Afar, Sinjar) hasta la frontera con Siria, la región de Hawiya y finalmente el cauce del Éufrates hasta la frontera con Siria (Al Qaim), en la región de Anbar. El 8 de diciembre, el primer ministro Hayder al-Abadi anunciaba formalmente la victoria sobre el Dáesh al recuperar el control de la frontera entre Irak y Siria.<sup>11</sup>

Tras la derrota territorial del Dáesh en Irak, la coalición inicia este año una nueva fase en la que tendrá que consolidar los éxitos militares conseguidos hasta ahora y donde será esencial estabilizar las zonas reconquistadas. El objetivo de esta nueva fase de la coalición en Irak será el desarrollo institucional de las FSI para que estas sean autosuficientes y asuman la responsabilidad de su propia seguridad. Las líneas de esfuerzo de esta nueva operación se centrarán en tres áreas particulares: la formación militar y policial, donde se pondrá especial énfasis en la Policía Local; el desarrollo de la fuerza aérea iraquí, con especial énfasis en los medios de ala rotatoria, y el desarrollo de las capacidades institucionales de las FSI. También se continuarán apoyando las operaciones de las FSI, se desarrollarán sus capacidades de inteligencia y contraterrorismo y se hará hincapié en la sostenibilidad de los sistemas de las FSI a través de una mejora de la gestión de los sistemas logísticos, médicos y de mantenimiento.

<sup>10</sup> *La Ministra de Defensa subraya el papel y el compromiso de España en la coalición contra Dáesh*, Galaxia Militar: 13 de febrero de 2018.

<sup>11</sup> ESPINOSA, Ángeles, *El Primer Ministro Al Abadi anuncia el fin de la guerra contra el ISIS en Iraq*, El País: 9 de diciembre de 2017.

El Dáesh ha quedado circunscrito a algunas bolsas en zonas muy concretas de la geografía iraquí (los desiertos de Anbar y Nínive, las montañas de la provincia de Kirkuk y el oeste de la provincia de Bagdad, principalmente), donde las FSI siguen realizando operaciones con el apoyo de las fuerzas de la coalición. En todo caso, el Dáesh vuelve a transformarse en una insurgencia que tratará de golpear a las FSI allí donde puedan. La última fase de la campaña contra la organización terrorista fue muy distinta de la que se desarrolló en Mosul, donde Abu Bakr al-Bagdadí hizo un llamamiento en el otoño de 2016 a sus militantes para que defendieran Mosul hasta la muerte. Las ofensivas posteriores en Tal Afar, Hawiya y el cauce del Éufrates hasta Al Qaim fueron muy distintas, porque los militantes del Dáesh no ofrecieron prácticamente resistencia. En la mayor parte de los casos, aquellos se dispersaron antes de la llegada de las tropas iraquíes. Esta decisión obedecería a una calculada estrategia de la organización para conservar sus fuerzas y convertirse en una insurgencia que pueda aprovecharse de la debilidad de las FSI en ciertas zonas y golpear en diferentes lugares de la geografía iraquí.<sup>12</sup> A finales de febrero, el Dáesh tendía una emboscada a las FMP en las afueras de Kirkuk en la que morían veintisiete miembros de las milicias, poniendo de manifiesto su capacidad para seguir enfrentándose a las FSI<sup>13</sup>.

Los costes humanos del conflicto contra el Dáesh han sido enormes y han traído consigo tremendas violaciones de los derechos humanos básicos de la población local —incluidas las minorías— que han afectado a la cohesión social del país. Desde 2014, un total de 5,8 millones de iraquíes se han visto obligados a huir de sus casas como consecuencia de la guerra. Promovido por la propia coalición, en mayo de 2015 Naciones Unidas lanzó, en cooperación con el gobierno iraquí, el *Funding Facility for Immediate Stabilization* (FFIS) por un periodo de dos años para hacer frente a las primeras consecuencias de ese masivo desplazamiento de población. En septiembre de 2016, Naciones Unidas lanzó el *Funding Facility for Extended Stabilisation* (FFES) para reconstruir la infraestructura básica y los servicios públicos y promover la economía local de las localidades que comenzaban a recuperarse. En enero de 2018, Naciones Unidas publicaba los resultados de una de las operaciones humanitarias más importantes desplegadas en los últimos años, subrayando que los fondos obtenidos (778 millones de dólares) habían permitido la recuperación de veintiocho localidades desplegadas por todo el país en las que se habían o se estaban ejecutando 1668 proyectos que habían logrado el retorno de 3,2 millones de desplazados. Las áreas recuperadas han sido limpiadas de remanentes explosivos y se han realizado es-

<sup>12</sup> HASSAN, *Insurgents Again: The Islamic State's Calculated Reversion to Attrition in the Syria-Iraq Border region and Beyond*, Combating Terrorist Center: diciembre 2017, vol. 10, cap. 11, p. 2.

<sup>13</sup> HASSAN, *The deadly ISIL ambush in Kirkuk signifies the re-emergence of the terrorist group*, The National, 28 Febrero 2018.

fuerzas para restablecer los servicios de electricidad, agua, alcantarillado, educación o sanidad<sup>14</sup>.

Aunque el conflicto ha acabado con la derrota territorial del Dáesh, siguen existiendo múltiples e impredecibles dinámicas que condicionarán la situación humanitaria durante 2018, entre otras la posibilidad de ataques asimétricos en las áreas en las que el Dáesh aún mantiene el apoyo de una parte de la población local. Problemas de protección seguirán impactando a miles de familias y comunidades que deberán hacer frente a las realidades del posconflicto. Las venganzas contra las personas asociadas al Dáesh y la violencia sectaria seguirán siendo problemas en las áreas sensibles. Cientos de miles de personas que han sido brutalizadas por la violencia, entre ellas mujeres y niños, seguirán necesitando apoyo y servicios especializados. Naciones Unidas estima que durante 2018 cerca de 8,7 millones de personas requerirán algún tipo de asistencia humanitaria, la mayor parte en las provincias de Nínive (que seguirá siendo el epicentro de la crisis, especialmente la ciudad de Mosul), Kirkuk y Anbar. El Kurdistan iraquí también necesitará apoyo, ya que cerca del 30% de la población desplazada en Irak y casi todos los refugiados sirios permanecen en campos situados en ese territorio. Naciones Unidas estima que cerca de 1,7 millones de desplazados volverán este año a sus hogares. El gobierno iraquí, a través de su programa de asistencia social y la labor de las fundaciones religiosas, cubrirá la mayor parte de los costos de la asistencia humanitaria, pero Naciones Unidas ha solicitado a los donantes 569 millones de dólares adicionales en 2018 para hacer frente a las necesidades humanitarias<sup>15</sup>.

Naciones Unidas ha puesto también en marcha este año el denominado Programa de Recuperación y Resiliencia, destinado a realizar acciones inmediatas en las zonas recientemente recuperadas al Dáesh para prevenir el extremismo violento, revitalizar las comunidades, restaurar los sistemas agrícolas y de aguas, apoyar a la población superviviente o promover la reconciliación intracomunitaria. El coste anual de este programa es de quinientos millones de dólares anuales durante dos años, y será gestionado a través del programa de estabilización que coordina el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), institución que administra las contribuciones de los miembros de la coalición contra el Dáesh<sup>16</sup>.

### Las fuerzas de movilización popular

La llegada del Dáesh a Irak en 2014 también trajo consigo la consolidación de un nuevo actor en el complejo panorama político y militar en Irak: las de-

<sup>14</sup> Funding Facility for Stabilization. United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI). Enero de 2018

<sup>15</sup> *Iraq Humanitarian Crisis*, UNAMI. Febrero de 2018.

<sup>16</sup> *Iraq Recovery and Resilience Program*, UNAMI. Febrero de 2018.

nominadas Fuerzas de Movilización Popular (FMP), unidades paramilitares que han jugado un papel importante en la lucha contra el Dáesh. Su origen hay que buscarlo en el segundo mandato del primer ministro al-Maliki. Su partido, Dawa, había sido tradicionalmente reacio a aceptar a las milicias paramilitares, y de hecho era el único gran partido chií que carecía de las mismas<sup>17</sup>. Sin embargo, tras la retirada de las tropas norteamericanas en 2011, Maliki comenzó a estrechar sus lazos con Irán y a apoyar a una serie de milicias paramilitares chiíes, entre las que se encontraban la Organización Badr, nacida en 2012 como escisión de la milicia del partido del Consejo Supremo Islámico, Asaib Ahl al-Haq o Kataib Hizbollah, que se escindieron del Ejército de al-Mahdi, las milicias controladas por Muqtada al-Sadr. Estas milicias se habían constituido con el apoyo de Irán para intervenir en la guerra civil siria en apoyo de régimen de Basher al-Asad. En el año 2013, Maliki las comienza a utilizar para hacer frente a las primeras escaramuzas contra el Dáesh en la zona de Anbar.

En junio de 2014, y ante el desmoronamiento del ejército iraquí y la caída de Mosul, Maliki decide crear la Comisión para las Fuerzas de Movilización Popular, donde integra a las milicias cercanas a Irán con el objetivo de crear una nueva fuerza militar que pudiera hacer frente a la expansión del Dáesh. Ese mismo mes, el ayatolá Sistani, la principal autoridad religiosa de Irak, emite una fetua instando a la población chií a alistarse en las fuerzas de seguridad para hacer frente a la organización terrorista. Maliki aprovecha la fetua de Sistani para establecer un sistema de reclutamiento por todo el país que hace que la mayor parte de los voluntarios se inscriban en las diferentes FMP y no en el Ejército. Las milicias cercanas a Irán son las que más se benefician de la llamada del ayatolá Sistani<sup>18</sup>.

Sin embargo, Maliki no pudo disfrutar totalmente de su obra. En agosto de 2014, Hayder al-Abadi era elegido primer ministro, y pese a estar en contra de las milicias, tuvo que dar continuidad al proyecto de su predecesor y tratar de controlarlo. El primer ministro cedió ante los que le instaban a reconocer a las FMP como parte de las instituciones de seguridad del país, y, de hecho, en 2014, utilizó a las FMP para hacer frente al Dáesh en las provincias de Diyala y Saladin<sup>19</sup>. Sin embargo, a partir de abril de 2015 y tras pedir formalmente a EE.UU. que volviera a apoyar al gobierno iraquí en su lucha contra el Dáesh, al-Abadi fue distanciándose de las FMP y tratando de recuperar el control de las mismas. A través de una serie de nombramientos en la cúpula de las FSI, al-Abadi consiguió poco a poco hacerse con el control de la estrategia contra el Dáesh, apoyado por un mejor rendimiento del Ejército y de la Policía Federal iraquí y, sobre todo, por la labor de las fuerzas del Servicio Contraterrorista (CTS), entrenadas por las fuerzas especiales de

<sup>17</sup> MANSOUR, Renad & JABAR, Faleh A., *The Popular Mobilization Forces and Iraq future*, Carnegie Middle East, Abril 2017, p. 5.

<sup>18</sup> *Op. cit.* MANSOUR, Renad & JABAR, Faleh A., p. 14.

<sup>19</sup> *Op. cit.* MANSOUR, Renad & JABAR, Faleh A., p. 29.

EE.UU. A partir de 2016, las FSI consiguen recuperar ciudades emblemáticas como Ramadi o Faluya sin necesidad de que las FMP intervinieran en la batalla. Prácticamente lo mismo ocurrió con la última ofensiva contra el Dáesh en la planicie de Nínive, donde las PMF no participaron en la toma de Mosul. Al-Abadi dirigió personalmente la parte final de la guerra contra el Dáesh y consiguió que las FMP se integraran en la cadena de mando.

Hoy las FMP están formadas por cerca de sesenta milicias, con unos sesenta mil miembros, aunque algunas fuentes elevan el número hasta cien mil<sup>20</sup>. No se trata de una institución monolítica. Con el tiempo, las FMP han ido integrando a milicias de todas las minorías iraquíes. Hoy se pueden agrupar en tres grandes grupos que difieren en sus fines y objetivos. El más significativo, por las implicaciones geopolíticas que plantea, es el formado por las milicias que siguen los dictados del líder religioso iraní Ali Khamenei, entre ellas la Organización Badr liderada por Hadi al-Ameri, *Asaib Ahl Al Haq* de Qais al-Khazali o *Kataib Hizbolah*, liderada por Jassim al-Jazaari. Todos con relaciones estrechas con el líder de la Guardia Revolucionaria iraní, Kasem Soleimani. Este grupo controla la comisión de la FMP cuyo líder es Abu Mahdi al-Muhandis, cerebro del atentado contra la embajada de EE.UU. en Kuwait en 1993. Ello les permite controlar el pago de las nóminas cuyos fondos proceden del presupuesto iraquí y se financian con una tasa del 3% sobre el salario de los funcionarios. Destaca, entre todas, la Organización Badr, que cuenta con veintidós diputados en el actual parlamento<sup>21</sup>.

Frente a las milicias que obedecen a Khamenei se encuentran las que siguen al ayatolá Sistani y las que dependen de Muqtada al-Sadr. Entre las primeras están las milicias de Najaf como *Liwa Ali Al Akbar*, liderada por Ali al-Hamdani, o las milicias del Consejo Supremo Islámico, *Sayara Ansar Al Ashura*, que encabeza Khadim al-Jabri. Son milicias apolíticas que han jurado obediencia a Sistani. Por lo que respecta a Muqtada al-Sadr, sus milicias se agrupan bajo la bandera de *Saraya al-Salam*, creada en 2014 tras la matanza del Dáesh en el campo Speicher y que heredó los mandos y el personal del Ejército de al-Mahdi, la principal milicia chií hasta el año 2008, en el que fue disuelta<sup>22</sup>. Ambas tienen en común su rechazo a que las FMP se conviertan en una institución paralela e independiente de las FSI. Por ello, abogan por la desmovilización e integración de las FMP en las FSI. Tanto Sistani como al-Sadr están contra la imposición de un modelo iraní (del que Hezbolá en el Líbano sería su mejor ejemplo) de fuerzas paramilitares que se convierten en un poder fuera del control de las fuerzas de seguridad. El hecho de que el principal representante religioso chií de Irak y una de las grandes fuerzas políticas chiíes rechacen este modelo dice mucho de la influencia de Irán en Irak, así como de sus limitaciones. Controla a una parte de la clase política

<sup>20</sup> MANSOUR, Renad, *Iraq After the Fall of ISIS: The Struggle for the State*, Chatham House: Julio 2017, p. 14.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 15.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 15.

chií, pero tiene en contra a un importante sector de la misma. Lejos quedan los tiempos en los que Irán podía agrupar el bloque chií ante una amenaza común. Hoy las distintas fuerzas chiíes luchan entre sí para determinar el futuro modelo de estado<sup>23</sup>.

### La lucha por el Estado

Tras la caída del régimen de Sadam Hussein, EE.UU. y sus aliados iraquíes decidieron sustituir el Estado unitario y centralista construido por los británicos en la década de 1920 por un sistema federal descentralizado. La Constitución de 2005 estableció un proceso de reparto de posiciones en los poderes del Estado y de los recursos en base a líneas comunitarias, implantando un sistema de cuotas (*muhassasa*) en el que los líderes de cada comunidad buscaban recursos y poder en los ministerios y agencias estatales<sup>24</sup>. El Estado que emergió, en el que la política estaba basada en la identidad más que en la religión o la ideología, fue en buena medida el resultado de un compromiso entre los líderes kurdos y chiíes, con una acomodación mínima para los suníes. Durante el periodo de construcción del Estado entre 2003 y 2006, las comunidades kurdas y chiíes fueron capaces de hablar con una sola voz. Tras las elecciones de 2005, Nouri al-Maliki fue nombrado primer ministro.

Sin embargo, la unidad de las fuerzas políticas chiíes no duró mucho. En los primeros años de gobierno, el primer ministro al-Maliki tuvo serios desencuentros con Muqtada al-Sadr. Sus diferencias se remontan al debate ideológico en los primeros años del partido de Dawa y se agudizaron en 2008 llegando incluso a producirse enfrentamientos armados entre las FSI y el Ejército de al-Mahdi, que obligaron a Sadr a exiliarse en Irán. En las elecciones legislativas de 2010, los partidos políticos chiíes terminaron participando en coaliciones diferentes, aunque al final lograron ponerse de acuerdo para nombrar a al-Maliki para un segundo mandato gracias a la presión que ejerció Irán (a través de fetuas como la que emitió el ayatolá iraní Khadim al-Khaeri) sobre destacados líderes chiíes como el propio Muqtada al-Sadr<sup>25</sup>.

La derrota, por poca diferencia, de al-Maliki en las elecciones parlamentarias de 2010 frente a la coalición liderada por el ex primer ministro Iyad Alawi<sup>26</sup>, le hicieron cambiar su percepción sobre el Estado. Aunque no impidió su elección como primer ministro tras la intervención de Irán, los resultados electorales demostraban que la mayoría demográfica de los chiíes no se traducían necesariamente en triunfos electorales para estas fuerzas. El

<sup>23</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 16.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 5.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 10.

<sup>26</sup> Iyad Allawi fue nombrado primer ministro interino de Irak el 28 de mayo de 2004, puesto que desempeñó hasta las primeras elecciones que tuvieron lugar el 30 de enero de 2005.

estado inclusivo de las cuotas (*muhassasa*) era tanto un beneficio como una amenaza para los partidos chiíes, y Maliki comenzó a desconfiar de cualquier oposición política (kurda, chií o suní) que pudiera usar las instituciones contra él<sup>27</sup>.

Tras la salida de las tropas norteamericanas de Irak a finales de 2011, al-Maliki se apoya cada vez más en Irán y consolida una serie de instituciones a la sombra de la Administración para controlar, fundamentalmente, a las fuerzas de seguridad. Purgó al Servicio Nacional de Inteligencia y centralizó los poderes de los ministerios de Interior y de Defensa en su persona, no nombrando a ministros para esos cargos. La estrategia era asumir el poder a través de círculos controlables y no a través de las débiles instituciones del Estado inclusivo. Su prioridad era crear un aparato de seguridad en la sombra y bajo su control. Su principal rival en su segundo mandato como primer ministro sigue siendo Muqtada al-Sadr. Aunque los diputados de este en el Parlamento terminarían apoyando el nombramiento de al-Maliki como primer ministro en 2010, el líder de la corriente sadrista nunca ocultó su decepción por la forma en la que Maliki se estaba haciendo con los resortes del poder.

Al-Sadr retorna de su exilio en Irán en 2011 y comienza a trabajar para minar la posición de al-Maliki. En 2012, al-Sadr participa en una moción de censura contra al-Maliki con el Partido Democrático del Kurdistán de Masoud Barzani e Iyad Allawi. Irán vuelve a utilizar al ayatolá Haeri para obligar a los sadristas a retirarse de la moción. Muqtada se niega a aceptar la fetua de Haeri e Irán debe acudir a la Unión Patriótica del Kurdistán (con quien mantiene relaciones estrechas desde hace mucho tiempo) para evitar la caída de Maliki. Se confirma así la ruptura entre Muqtada e Irán<sup>28</sup>. En las elecciones legislativas de 2014, la coalición de Maliki se convirtió en la fuerza política más votada con 92 escaños, mientras que su principal rival, los sadristas, conseguían solo 34. Sin embargo, el proceso de nombramiento del primer ministro se vio alterado como consecuencia de la irrupción del Dáesh en Irak, de la rápida descomposición del Ejército iraquí y la pérdida de un tercio del territorio nacional. El dramático fracaso de las fuerzas de seguridad y la exigencia del ayatolá Sistani para que Maliki no fuera reelegido terminaron llevando al poder a Hayder al-Abadi, un diputado del mismo partido que Maliki, Dawa, con poca experiencia de gobierno<sup>29</sup>.

La llegada del primer ministro al-Abadi al poder en 2014 introduce un nuevo actor en la lucha por el poder en el seno de la comunidad chií. Como primer ministro, al-Abadi ha tenido que solventar los ataques cruzados de sus dos contendientes. En el seno del Dawa, el partido común a al-Maliki y al-Abadi, se le tacha de débil. En el año 2016 se vio obligado a ceder ante el movi-

<sup>27</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 7.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 10.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 7.

miento de protesta social liderado por Muqtada y a destituir a los ministros de soberanía (Finanzas, Defensa e Interior) sin poder sustituirlos al carecer de mayoría en el parlamento. Por su parte, Maliki maniobró en el Parlamento para que este nombrara a personas cercanas a su persona en los ministerios citados. Sin embargo, el primer ministro al-Abadi demostró una fortaleza que nadie esperaba. En 2017 conseguía derrotar territorialmente al Dáesh y poner fin a tres años de ocupación del territorio por parte de la organización terrorista. También desactivaba la cuestión kurda al haber acertado con las políticas de presión económica y haber recuperado Kirkuk y el resto de los territorios en disputa. Consiguió reconstruir, con el apoyo de la coalición internacional, el sector de seguridad al que ha dotado de mayor coherencia y efectividad. Ha reducido su dependencia de Irán apoyándose en EE.UU. y la coalición e iniciando una política exterior más activa, buscando la normalización con Arabia Saudí y los países del Golfo. El reconocimiento de la comunidad internacional por los logros alcanzados en la lucha contra el Dáesh ha reforzado su imagen, y la reciente conferencia de Kuwait para la reconstrucción de Irak celebrada el pasado mes de febrero ha dado un espaldarazo a la política del primer ministro iraquí.

En un contexto político, los líderes kurdos iraquíes han estado hasta ahora centrados en extender su influencia y legitimidad en la región del Kurdistán más que en ayudar a crear un Estado iraquí fuerte. Mientras los suníes, ante la ausencia de un gran partido político que defienda sus intereses, tienen poca influencia en Bagdad y prefieren buscar soluciones locales, los partidos políticos chiíes continuarán dominando el escenario político a partir de 2018. Por ello es importante conocer el modelo de Estado que defienden los principales grupos políticos chiíes.

El ex primer ministro Maliki, apoyado por figuras claves de las FMP proiraníes como Hadi al-Ameri (*Badr*) o Qais Khazali (*Asaib Ahl Al Haq*), defiende el establecimiento de un Estado fuerte controlado por el poder ejecutivo. Los retos a la autoridad del Estado reflejan, a su juicio, la ausencia de un hombre fuerte. Consideran que la administración de al-Maliki, y no la de al-Abadi, es el mejor modelo para dirigir el país. Están en contra del sistema de cuotas etnosectarias y quieren reforzar el poder ejecutivo instaurando un sistema presidencial. Para reforzar el poder ejecutivo, Maliki confía en las FMP, que deben jugar un papel político y de seguridad. Para este grupo, las FMP deben formar parte del proceso de reforzamiento del estado iraquí, e Irak debe mantener una estrecha relación con Irán.<sup>30</sup>

Frente al modelo de Maliki, Muqtada al-Sadr y sus aliados defienden la necesidad de iniciar un proceso de reformas que lleven a instituciones más fuertes. Quieren también acabar con el sistema de cuotas, porque lo consideran responsable del alto nivel de corrupción que impera en el país. La corrupción es una de las consecuencias de la debilidad de las instituciones

<sup>30</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 21

estatales, que son incapaces de competir con los grupos subnacionales que se están apropiando de la riqueza del país. Irak debe ser gobernado por un grupo representativo de tecnócratas. El fortalecimiento de las instituciones exige poner fin a la corrupción. Como hemos señalado anteriormente, están en contra de las PMF iraníes y han pedido su desmovilización<sup>31</sup>.

Entre ambos modelos se sitúa el actual primer ministro Haider al-Abadi, partidario de reforzar el Estado a través de la institucionalización del sector de seguridad. Desde que llegó al poder en 2014, al-Abadi y su gobierno han estado en perpetua lucha con al-Maliki y al-Sadr por el control del Estado y sus instituciones, tanto en el poder legislativo y en el judicial como en las comisiones independientes. A partir de 2017, comienza a consolidar su poder gracias a los éxitos obtenidos contra el Dáesh y a su firmeza ante el desafío kurdo. La progresiva recuperación de las capacidades de las fuerzas de seguridad le ha permitido dominar el escenario político en el último año. Sin embargo, no ha sido capaz de imponer su visión sobre las FMP. En febrero de 2016 emitió una orden ejecutiva para integrar a las FMP en la FSI bajo el paraguas del Ministerio de Defensa. Las FMP proiraníes rechazaron la orden y consiguieron movilizar al Parlamento para que aprobara una ley en noviembre de 2016 que no habla de integración, sino de reestructuración, y que regula los poderes de la comisión de las FMP. Tras la entrada en vigor de la ley, el primer ministro al-Abadi formó un comité para estudiar el desarrollo de la ley con representantes de todas las instituciones de seguridad iraquíes. El objetivo es integrar a las FMP en las FSI. El pasado 10 de marzo, el primer ministro publicaba un decreto formalizando la inclusión de las FMP en las FSI, equiparando sus salarios e integrándolos en las estructuras del Ministerio de Defensa<sup>32</sup>.

### Las elecciones del 12 de mayo de 2018

Las próximas elecciones generales que tendrán lugar el 12 de mayo presentan una nueva oportunidad para recuperar el pulso del país tras tres años de guerra contra el Dáesh. Una vez cerrado el plazo de inscripción de los distintos partidos políticos que concurrirán a las elecciones, la Alta Comisión Independiente Electoral (ACIE) publicó el pasado 20 de febrero el número definitivo de participantes en las mismas compuesto por 88 listas, de las que 23 son coaliciones, 45 son partidos políticos y 20 candidatos independientes. La ACIE ha señalado que aproximadamente veinticuatro millones de iraquíes estarán llamados a votar, de los cuales más de cuatro millones lo harán por primera vez. Sin perjuicio de que la mayoría de las principales coaliciones se han esforzado por agrupar a formaciones étnicamente heterogéneas, lo

<sup>31</sup> *Op. cit.*, MANSOUR, Renad, p. 20.

<sup>32</sup> *Iraq's Abadi inducts Iran-linked militias into security forces*, Middle East Eye: 11 de marzo de 2018.

cierto es que su núcleo duro sigue estando dividido entre políticos chiíes, sunníes y kurdos.

### *Principales coaliciones chiíes*

- Victoria y Reforma, del primer ministro Haider al-Abadi: Tras la imposibilidad de presentar una candidatura unitaria dentro del principal partido chií, Dawa, el primer ministro ha apostado por liderar una coalición heterogénea de partidos que incluía, entre otros, al partido Hikma de Amar al-Hakim, al Consejo Supremo Islámico (CSI), a la formación del ministro de Asuntos Exteriores al-Jaafari y a varios partidos sunníes más pequeños. A principios de enero, al-Abadi anunciaba que su coalición incluiría a los partidos agrupados bajo la dirección del líder de Badr, Hadi al-Ameri, un conglomerado de grupos cercanos a las FMP. Algunos observadores señalaron que al-Abadi perdió un valioso impulso político con la decisión (de corta duración, ya que, a las veinticuatro horas del anuncio, al-Ameri decidió abandonar la coalición al no estar de acuerdo con el lugar que se reservaba a sus candidatos en las listas electorales) de incorporar a fuerzas políticas ligadas a las PMF después de haberlas criticado e incluso adoptado medidas para que no se pudieran presentar a las elecciones<sup>33</sup>. La decisión de al-Abadi fue muy criticada por buena parte de las fuerzas políticas no chiíes (kurdos y suníes) y por otros líderes chiíes como Muqtada al-Sadr, lo que podría comprometer su posición como candidato a primer ministro si no consigue una mayoría clara de votos. Por otra parte, poco después de la constitución de la coalición, Amar al-Hakim, líder del partido Hikma, no satisfecho con la posición de su partido en las listas conjuntas, decidió abandonarla, aunque sin descartar un apoyo postelectoral a al-Abadi para su elección como primer ministro.
- Conquista, de Hadi al-Ameri: El líder de la Organización Badr ha solventado la prohibición que se impuso a los miembros de las FMP para que no participen en las elecciones, renunciando a sus cargos en la misma. Persona cercana al régimen iraní, al-Ameri ha aprovechado los éxitos contra el Dáesh y el papel que han jugado las FMP en su derrota para formar una coalición de fuerzas que pretende capitalizar electoralmente la buena imagen de las FMP entre la población chií. En las elecciones de 2014, la organización de al-Ameri, Badr, se presentó dentro de la coalición del primer ministro Maliki, obteniendo veintidós diputados. Esta vez al-Ameri, que fue ministro de Transportes bajo el segundo gobierno de Maliki, ha optado por presentarse en solitario, fraccionando aún más el campo chií. Su decisión de incorporarse a la coalición del primer ministro, aunque al final no prosperase, parece situarlo a caballo entre Maliki y al-Abadi, y

<sup>33</sup> DURY-AGRI, Jessa Rose & KASSIM Omer, *Iraqi Prime Minister Electoral Coalition Fractures, Signaling Change of Premier*, Institute for the Study of War: 2 de febrero 2018.

probablemente los votos de sus diputados serán decisivos en el nombramiento del futuro primer ministro. Algunos observadores creen que, en caso de que al-Abadi no consiga suficientes apoyos, al-Ameri podría ser un candidato alternativo.

- Estado de Derecho, de Nuri al-Maliki: Nuri al-Maliki sigue contando con el apoyo de los votantes chiíes más tradicionales y, a diferencia de al-Abadi, ha sabido desarrollar y consolidar una sólida red política e institucional. Su coalición mantiene una retórica firmemente antiestadounidense. Pese a que al-Maliki todavía es uno de los principales candidatos al puesto de primer ministro, en determinados círculos políticos se da por sentado que se mantendrá en la sombra, aunque ejerciendo un alto grado de influencia. Algunas fuentes señalan que ya habría elegido a su sucesor, su actual jefe de gabinete Tariq Najm. Si se diera esta eventualidad, las perspectivas de al-Abadi para repetir como primer ministro podrían verse fortalecidas. No obstante, en recientes declaraciones en su ciudad natal de Kerbala, Maliki ha señalado que el próximo primer ministro saldrá elegido de la coalición que obtenga el mayor número de escaños, dejando entrever, por tanto, que todavía podría aspirar al cargo.
- En Movimiento, de Muqtada al-Sadr: En algo menos de una década, Muqtada al-Sadr ha pasado de ser el líder de la insurgencia chií contra las tropas norteamericanas a convertirse en una de las voces más críticas contra las milicias en Irak, impulsando una plataforma intersectaria que ha hecho de la lucha contra la corrupción su principal caballo de batalla. Cuenta con el apoyo de las clases más desfavorecidas de la comunidad chií, lo que le garantizará una presencia importante en el próximo Parlamento. La coalición En Movimiento está compuesta por grupos tan dispares como el Partido Comunista de Irak y los liberales, además de sus propios seguidores. Independientemente de sus críticas a al-Abadi por el intento de incluir a Hadi al-Ameri en su coalición, al-Sadr todavía lo considera como un buen estadista que lideró la lucha contra el Dáesh admirablemente y que ha tratado de combatir, aunque sin mucho éxito, la corrupción. En este sentido, es probable que su movimiento apoye a la coalición Victoria y Reforma tras las elecciones, aunque solo sea para mantener lejos del poder a al-Maliki.

### *Principales coaliciones suníes*

Los partidos suníes llegan muy divididos a la próxima cita electoral y han optado por formar numerosas coaliciones, de las cuales cabe destacar dos:

- Alianza Nacional, de Iyad Allawi: El actual vicepresidente de la república y ex primer ministro Iyad Allawi, el presidente del Parlamento y líder del Partido Islámico de Irak Salim al-Jubouri, y el ex vice primer ministro Saleh al-Mutlaq se agrupan en la Alianza Nacional (al-Wataniya), forma-

da por veintidós partidos políticos. Aunque Allawi es chií, la Alianza está dirigida a los sunníes y a la clase media del país. Se trata de la coalición que aglutina a los partidos sunníes más importantes, aunque tiene pocas posibilidades de lograr unos resultados como los que dieron a Iyad Allawi la victoria en las elecciones de 2010.

- Unidos, de Osama al-Najafi: La segunda coalición con más fuerza sería Unidos, liderada por el vicepresidente Osama Najafi, el empresario sunní Khamis al-Khanjar y el actual ministro de Planificación Salman al-Jumaili. Unidos mantiene estrechos vínculos con el Estado de Derecho de Maliki, al que probablemente apoyarían en un pacto postelectoral. Los parlamentarios sunníes han tratado hasta última hora de posponer las elecciones, argumentando que no se cumplen las condiciones para su celebración debido al alto número de personas desplazadas y al grado de destrucción de muchas de las localidades donde reside el electorado suní.

### *Principales coaliciones kurdas*

A mediados de enero, la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK) presidió una reunión con todas las fuerzas políticas kurdas con el objetivo de lograr un acuerdo para tratar de participar en los comicios agrupados en una sola coalición. Esta posibilidad fue rápidamente descartada por las propias divisiones internas de la UPK y la intransigencia de determinadas formaciones como Gorran. A diferencia de anteriores elecciones, el Partido Democrático del Kurdistan (PDK) y la UPK han presentado listas separadas. Por el contrario, Gorran, el partido islámico del Kurdistan, y el nuevo partido Democracia y Justicia de Barham Salih se presentarán en coalición tanto en el Kurdistan iraquí como en las provincias de Kirkuk y Nínive<sup>34</sup>.

El sistema político establecido por la Constitución de 2005 en Irak dio al Gobierno Regional Kurdo (GRK) un grado de autonomía importante y una voz decisiva en la formación de los sucesivos gobiernos iraquíes. La debilidad del Gobierno federal facilitó que situaciones de hecho no reconocidas por la Constitución (como el control de las fronteras exteriores con Irán y Turquía en el territorio del Kurdistan iraquí o el control fronterizo de los aeropuertos kurdos) se convirtieran con los años en atributos, casi soberanos, del GRK. La Constitución estableció un sistema de reparto de los fondos presupuestarios a cambio de la gestión de los hidrocarburos. Durante años, el acuerdo funcionó, no sin crisis periódicas. La Constitución de 2005 no solventó sin embargo el problema de los denominados territorios en disputa (un área de treinta mil kilómetros cuadrados que incluye a la ciudad de Kirkuk, donde se encuentran las mayores reservas de petróleo del norte de Irak y que tanto el gobierno federal como el GRK consideraban propios). El artículo 140 de

<sup>34</sup> *Kurdish parties tried and have failed to unite for Iraqi elections*, Rudaw: 16 de enero 2018.

la Constitución trasladó una eventual solución al futuro al señalar que el destino de estos territorios se decidiría por un referéndum cuando se normalizase su situación, su población originaria retornara y se realizase un nuevo censo. Los territorios en disputa quedaron, por tanto, bajo control del Gobierno federal en el año 2005<sup>35</sup>.

La irrupción del Dáesh en el norte de Irak en el verano de 2014 rompió el delicado equilibrio que habían mantenido el Gobierno federal y el GRK. La desbandada del ejército iraquí facilitó que las fuerzas peshmergas, una vez lograron detener la ofensiva del Dáesh, ocuparan paulatinamente los territorios en disputa, incluida la ciudad de Kirkuk. Poco antes, el Gobierno del primer ministro al-Maliki había decidido dejar de girar los fondos del presupuesto destinados al GRK, y este asumía el control de la producción y la exportación de petróleo. Con el control de Kirkuk, algunos políticos en el Kurdistán iraquí creyeron que había llegado el momento de romper definitivamente con Irak. Kirkuk (donde se alojan el 60% de las reservas de petróleo en el norte de Irak) aseguraba la independencia económica de la región<sup>36</sup>.

Al acercarse la derrota del Dáesh, las distintas fuerzas que pugnan por el control del norte de Irak comenzaron a mover sus fichas en el complejo tablero geopolítico de la región. El primero en hacerlo fue el presidente del GRK y líder del Partido Democrático del Kurdistán (PDK) Masoud Barzani, quien en junio de 2017 anunciaba la convocatoria de un referéndum de independencia para el mes de septiembre. En el poder desde 2005, con un mandato presidencial expirado en agosto de 2015 y tratando de maniobrar para que le permitieran presentarse de nuevo a las elecciones tras cerrar el parlamento, la convocatoria del referéndum era una huida hacia adelante con la que pretendía reforzar su imagen nacionalista ante la opinión pública kurda<sup>37</sup>. Obedecía probablemente también a la creencia, promovida por algunos de sus asesores, de que el momento para la independencia del Kurdistán iraquí había llegado y que la nueva Administración norteamericana sería más comprensiva con las aspiraciones kurdas<sup>38</sup>.

Barzani hizo caso omiso de cuantos le aconsejaron posponer el referéndum, entre ellos el propio secretario de Estado de EE.UU. Rex Tillerson y el buen número de ministros europeos que visitaron al líder kurdo antes de la celebración del referéndum<sup>39</sup>. No tuvo en cuenta el consenso de la comunidad

<sup>35</sup> ANDERSON, Scott R., *The constitutional context for Iraq's latest crisis*, Brookings: 7 de noviembre 2017

<sup>36</sup> PEÇANHA, Sergio, *How the Kurdish quest for Independence in Iraq backfired*, New York Times: 5 de noviembre 2017.

<sup>37</sup> VAN WILGENBURG, Wladimir, *La cuestión kurda y la lucha contra el estado islámico*, Revista AWRAQ, n.13, 2016, p. 31.

<sup>38</sup> KAPLAN, Morgan, *For Iraqi Kurds, Trump brings hope of independence*, Foreign Affairs, Snapshot, 12 de abril de 2017.

<sup>39</sup> COCKBURN, Patrick, *Why international powers fear independence vote could derail fight against Isis*, The independent: 19 de septiembre 2017.

internacional sobre la necesidad de mantener la integridad territorial de Irak, y desdeñó los avisos que sus dos poderosos vecinos, Turquía e Irán, le enviaron, señalándole que el referéndum tendría consecuencias graves. El plebiscito se celebró el 25 de septiembre y contó con una alta participación y una abrumadora mayoría en favor de la independencia, pero desencadenó una serie de reacciones que han provocado un verdadero retroceso en las capacidades y atribuciones del GRK y un revés importante para el sueño independentista de Masoud Barzani<sup>40</sup>.

El presidente kurdo probablemente minusvaloró al primer ministro al-Abadi, que actuó con rapidez y adoptó una serie de medidas para aislar económicamente al GRK y forzarle a dar marcha atrás en su decisión de negociar su separación de Irak. Invocando a la Constitución, al-Abadi ordenó el cierre de los aeropuertos del K-i a los vuelos internacionales y exigió a las autoridades kurdas que cediesen el control de los puestos fronterizos con Turquía e Irán y dejasen de cobrar ilegalmente los derechos de aduana. Al mismo tiempo, inició una serie de consultas con Turquía e Irán para aumentar la presión sobre el GRK, solicitando a estos dos países que dejasen de comprar el petróleo que produce el K-i —y, muy especialmente, el que provenía de Kirkuk— o proponiendo reparar el oleoducto Kirkuk-Ceyhan, destruido por el Dáesh en 2014, que recorre la planicie de Nínive y que, una vez reconstruido, se convertiría en la alternativa al oleoducto que transita por el K-i, a través del cual el GRK exportaba la producción de Kirkuk. Tropas iraquíes participaron en las maniobras militares que tanto Turquía como Irán desarrollaron en las cercanías de las fronteras con el K-i y se iniciaron conversaciones para desplegar policías de fronteras iraquíes en los cinco pasos fronterizos que ambos países tienen con el K-i.

Pero lo peor para Barzani estaba por llegar. A principios de octubre, el ejército iraquí, que venía de reconquistar toda la planicie de Nínive, inició la campaña militar para desalojar al Dáesh de la zona de Hawiya, situada en el sur de la provincia de Kirkuk. Tras la rápida recuperación de la ciudad de Hawiya, el Ejército iraquí decidió no trasladar a sus tropas al cauce del Éufrates para acabar con el último bastión del Dáesh en la ciudad de Al-Kaim, situada junto a la frontera con Siria. El primer ministro ordenó a las tropas que permanecieran a escasos setenta kilómetros de Kirkuk. En paralelo, al-Abadi se puso en contacto con algunos dirigentes de la UPK, el partido kurdo cuyas milicias estaban desplegadas alrededor de Kirkuk, para tratar de alcanzar un acuerdo que permitiera el retorno de las FSI a las bases que abandonaron en 2014 tras la ofensiva del Dáesh contra Kirkuk. El principal interlocutor de al-Abadi fue Pafel Talabani, hijo del recientemente fallecido Jalal Talabani y uno de los candidatos a sucederle al frente de la UPK. En paralelo, Pafel Talabani iniciaba conversaciones con el PDK del presidente Barzani para tratar

---

<sup>40</sup> HILTERMANN, Joost, *The Kurds are right back where they started*, The Atlantic: 31 de octubre 2017.

de desactivar la crisis. Para ello, solicitó al primer ministro Abadi un plazo de 48 horas para tratar de conseguir un acuerdo entre todas las fuerzas políticas kurdas. Talabani no consiguió convencer a Barzani. Tras la expiración del ultimátum, las tropas iraquíes iniciaron una ofensiva contra Kirkuk que se vio favorecida por la decisión de las tropas peshmergas pertenecientes a la UPK de retirarse de las posiciones que ocupaban<sup>41</sup>.

Tras controlar todas las infraestructuras esenciales de la provincia de Kirkuk (bases, aeropuerto y campos petrolíferos) y la propia capital el 20 de octubre, el ejército iraquí prosiguió en los días siguientes su ofensiva para recuperar los territorios en disputa en las provincias de Nieve, Saladin y Diyala. El ejército iraquí avanzó rápidamente debido a la decisión del propio GRK de retirar sus tropas de las áreas en cuestión: Sinjar, Gurur, Makhmur, Khanaquin, Snune y Tuz Kurmatu. Las tropas iraquíes se hicieron también con el control de la presa de Mosul y la localidad de Bashiqa, cerca de Mosul, donde el Ejército turco mantiene una base desde 2014 desde la que adiestraba a fuerzas del PDK y controlaba los movimientos del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) en las montañas de Qandil, situadas en territorio iraquí.

La pérdida de Kirkuk y de los territorios en disputa ha provocado un verdadero cataclismo político y social en el Kurdistan iraquí, y las relaciones entre Bagdad y el GRK han dado un giro de ciento ochenta grados. El ex presidente Barzani se ha visto obligado a dimitir como presidente, aunque sigue manteniendo sus cargos al frente de las fuerzas peshmergas y del propio PDK. Su sobrino Nerchivan Barzani ha asumido las funciones ejecutivas como primer ministro y ha tratado a la desesperada de abrir un cauce de negociación con el Gobierno federal, aceptando las sucesivas demandas de este y sometido a las críticas de los que en el PDK siguen apoyando a su tío, el ex presidente Barzani<sup>42</sup>. El otro gran partido kurdo, la UPK, sigue desangrándose por las divisiones internas y las acusaciones de traición por haber permitido la entrada de las tropas iraquíes en Kirkuk. La oposición, liderada por el partido Gorran, exige la dimisión del Gobierno y la constitución de un Gobierno de salvación nacional que pueda negociar con el Gobierno federal. La disminución de ingresos provocada por la pérdida de los campos petrolíferos en los territorios en disputa y las sanciones impuestas por Bagdad amenazan con convertir la crisis política en una verdadera hecatombe económica.

El restablecimiento de la autoridad del Gobierno federal sobre los territorios en disputa ha limitado considerablemente la capacidad del GRK para producir y exportar petróleo de forma autónoma. Entre 2008 y 2013, el GRK recibió una cuota del 17% del presupuesto federal para sufragar sus gastos. Este acuerdo dejó de aplicarse en 2014, cuando el oleoducto que recorre el

<sup>41</sup> BULOS, Nabih, *Iraq's Kurds see their hope for independence turn into a fight for survival*, Los Angeles Times: 23 de octubre 2017.

<sup>42</sup> JALABI, Raya, *Kurdish leader departs, leaving nephew faced with reconciliation*, Daily Mail: 1 de noviembre 2017.

K-i estuvo operativo y el GRK comenzó a exportar petróleo de forma independiente a Turquía. La producción de petróleo en el K-i en 2016 alcanzó los seiscientos mil barriles diarios —en su mayor parte exportados a Turquía a través de oleoducto de Ceyhan—, lo que otorgaba al GRK unos ingresos de 375 millones de dólares al mes. Sin embargo, poco más de una tercera parte de la producción (unos 250.000 b/d) se realizaba en el Kurdistán iraquí. El resto venía de los ocho (cinco de ellos en Kirkuk) grandes campos petrolíferos situados en los territorios en disputa que el ejército peshmerga ocupó cuando el avance del Dáesh en 2014 obligó al ejército iraquí a retirarse de la zona. La pérdida de estos territorios ha supuesto un golpe mortal a las aspiraciones independentistas del GRK, ya que desde 2014 el GRK dependía del acceso al petróleo procedente de los territorios en disputa para cubrir salarios y otros gastos. Por si fuera poco, las reservas de los campos situados en los alrededores de Kirkuk se cifran en veinticuatro mil millones de barriles, mientras que las del Kurdistán iraquí apenas superan los cuatro mil millones. La pérdida de Kirkuk y el resto de los territorios en disputa ha reducido las reservas bajo el control del GRK en un 85%<sup>43</sup>.

Por su parte, el primer ministro al-Abadi ha seguido manteniendo la presión sobre el GRK. Tras recuperar la práctica totalidad de los territorios en disputa, ha mantenido en vigor las sanciones impuestas al GRK (cierre de aeropuertos a vuelos internacionales, restricciones a bancos kurdos para operar en el mercado de divisas, cierre de las oficinas en Bagdad de televisión y periódicos oficiales kurdos) e, invocando la Constitución, ha exigido al GRK la anulación de los resultados del referéndum, la cesión del control de la exportación de petróleo y la de los puestos fronterizos del K-i con Turquía e Irán, antes de sentarse a negociar con el GRK. Por su parte, el primer ministro del GRK, Nerchivan Barzani, ha aceptado el dictamen de la Corte Federal que anulaba los resultados del referéndum y se ha mostrado dispuesto también a ceder el control de la venta de petróleo al Gobierno federal, siempre que este se comprometa a traspasar el 17% del presupuesto al GRK. Sin embargo, y hasta el momento, se ha negado a ceder el control de los puestos fronterizos, alegando que supondría la entrada del ejército iraquí en el territorio del Kurdistán iraquí.

Como consecuencia de todo ello, el GRK ha tenido que negociar con Bagdad su participación en el presupuesto federal de 2018 en una situación de extrema debilidad. El pasado 3 de marzo se aprobó el presupuesto para este año, en el que el punto de partida para calcular el dinero que recibirá el GRK en 2018 sería del 12,6% y no del 17% como en años anteriores a 2014, lo que ha provocado grandes críticas por parte del GRK. Bagdad alega que en ningún lugar del texto constitucional se hace mención a la cifra del 17% que fue negociada en el año 2005 en un momento de debilidad del Gobierno federal.

---

<sup>43</sup> MILLS, Robin, *Under the Mountains: Kurdish oil and Regional Politics*, Oxford Institute for Regional Studies: enero 2016.

La población kurda apenas supone un 12% de la población iraquí y el propio texto constitucional señala que el porcentaje debe determinarse en atención a las necesidades del país, y el Kurdistan iraquí apenas ha sufrido el azote del Dáesh, que ha destruido varias ciudades en el resto de Irak<sup>44</sup>.

El primer ministro al-Abadi quiere cerrar el círculo de la recuperación de las competencias federales con el control de los puestos fronterizos del K-i (cinco puestos: tres con Irán, uno con Turquía y otro con Siria) y muy especialmente de los ingresos aduaneros que el GRK ha estado percibiendo durante años por la entrada de las exportaciones, con los que el GRK ha financiado casi el 30% de sus gastos. El más importante es el de Ismail Khalil en la frontera con Turquía, por donde entran las exportaciones turcas no solo al Kurdistan iraquí, sino también al resto de Irak. Turquía exporta cerca de ocho mil millones de dólares a Irak de los que solo mil quinientos se quedan en el Kurdistan iraquí, pese a que el GRK cobra derechos de aduana por todos los productos. La importancia económica de los puestos fronterizos explica por qué el GRK se ha negado hasta ahora a ceder su control al Gobierno federal. Sin embargo, al-Abadi ha dejado claro que no solucionará con el GRK todos los temas pendientes hasta que no cedan el control de los puestos fronterizos. Al mismo tiempo, ha iniciado conversaciones con Turquía para habilitar un nuevo paso fronterizo cerca de la ciudad turca de Ovigliu que evite el tránsito por el Kurdistan iraquí de las mercancías que exporta al resto de Irak.

En el momento de escribir estas líneas, el Gobierno federal y el GRK siguen negociando los distintos frentes abiertos tras la crisis del referéndum. Bagdad ha exigido una comprobación exhaustiva del número de funcionarios del GRK, cuyos salarios tendría que asumir si finalmente se llega a un acuerdo global. Por otra parte, y tras llegar a acuerdos de carácter técnico, Bagdad ha seguido exigiendo el control total de la seguridad de los aeropuertos, lo que por el momento ha impedido la reapertura de los mismos al tráfico aéreo internacional. También se está negociando el control por parte del Gobierno federal de la exportación del petróleo a través del oleoducto que recorre el Kurdistan iraquí en dirección al puerto turco de Ceyhan. Menos avances se han conseguido en el tema de la devolución a las autoridades federales de los puestos fronterizos y el control de los ingresos aduaneros.

En todo caso, no se espera un acuerdo global antes de las elecciones. El primer ministro al-Abadi sabe que el tiempo juega a su favor y que el GRK está en una situación insostenible. La pérdida de Kirkuk y del resto de territorios ha dejado al GRK sin cartas para jugar, salvo un eventual apoyo a su candidatura en las elecciones legislativas que se celebrarán el próximo mes de mayo. El GRK, y más concretamente su primer ministro Nerchevan Barzani, se encuentra en una situación muy delicada. Las sucesivas concesiones al primer ministro al-Abadi no han conseguido hasta el momento que este promueva un acuerdo global que permita superar la crisis si no hay una entrega

<sup>44</sup> *Iraqi Budget cut raises tensions with Kurdish region*, The National: 4 de marzo 2018.

previa del control de los puestos fronterizos. El GRK se siente humillado y se queja de que la comunidad internacional no está haciendo lo suficiente para presionar a al-Abadi para que negocie una salida al embrollo en el que ellos mismos se han metido. La reciente decisión del Parlamento iraquí de aprobar el presupuesto para 2018 con un porcentaje del 12,6% (en lugar del 17% demandado) para ser transferido al GRK, ha provocado una condena unánime de la clase política kurda (sus diputados en el Parlamento iraquí no asistieron a la votación) y algunos partidos han amenazado con no participar en las elecciones del próximo mes de mayo<sup>45</sup>.

### *El contexto regional*

La intervención norteamericana y la caída del régimen de Saddam Hussein en 2003 provocó un importante cambio en la orientación de la política exterior de Irak y en la percepción que sus vecinos árabes tenían de Irak. Con la llegada de un nuevo régimen político controlado por los partidos políticos chiíes, los países del Golfo perdían el histórico escudo protector que había impedido la expansión del nuevo régimen iraní en tierras árabes, aunque ese escudo protector se convirtiera en una de las principales amenazas contra los países del Golfo tras la invasión iraquí de Kuwait. La presencia norteamericana en Irak no impidió un creciente acercamiento de su clase política a Irán. Para este país, el cambio de régimen era una magnífica noticia: la actual generación de líderes iraníes se había curtido en la larga guerra contra Irak entre 1980 y 1988, que se convirtió en una verdadera pesadilla para ambos países<sup>46</sup>. El objetivo principal era prevenir que Irak pudiese convertirse de nuevo en una amenaza, ya fuera militar o política. Por ello, ha defendido siempre su integridad territorial (la emergencia de un Kurdistán iraquí independiente traería consigo implicaciones muy serias para su propia minoría kurda), ha tratado de evitar la desestabilización del país y ha apoyado a los sucesivos gobiernos iraquíes liderados por al-Maliki y al-Abadi<sup>47</sup>. Cuando fue necesario, intervino en el país para solventar un conflicto entre fuerzas chiíes —como el que enfrentó al primer ministro Maliki con el Ejército de al-Mahdi de Muqtada al-Sadr en 2008, que terminó con su exilio en Irán y la disolución de su milicia— o para convencer a las fuerzas políticas chiíes de que apoyaran a un determinado candidato a primer ministro, como ocurrió en 2010.

Durante los primeros años de la presencia de EE.UU. en Irak, los intereses de ambos países en Irak convergieron relativamente. El objetivo era estabi-

<sup>45</sup> *Kurdish MP: Boycotting elections option to object 2018 budget*, Baghdad Post: 5 de marzo 2018.

<sup>46</sup> *Tackling the MENA Region's Intersecting Conflicts*, International Crisis Group: 22 de diciembre 2017, p. 11.

<sup>47</sup> *Iran in Iraq. How Much Influence*, International Crisis Group. Report n. 38: 21 de marzo 2005, p. li.

lizar el país, apoyar la democracia electoral recientemente instalada y hacer frente a la insurgencia suní, que muy pronto se convirtió en la principal amenaza para la estabilidad del país. Irán seguía recelando de las intenciones de EE.UU., cuya retórica esos años seguía promoviendo un cambio de régimen en Irán, y por ello su estrategia de apoyo al nuevo régimen se combinaba con la promoción de un cierto caos, controlable, que mantuviera a EE.UU. ocupado con la gestión del país. Por su parte, los países del Golfo, liderados por Arabia Saudí, recibieron con mucha aprensión la nueva arquitectura política establecida por EE.UU. en Irak, que daba el poder a la mayoría chií, y abandonaron cualquier intento de establecer mejores relaciones con el nuevo régimen iraquí, que prácticamente habían sido suspendidas desde la guerra del Golfo en 1991. La aparición de la insurgencia suní complicó aún más un hipotético acercamiento tras las acusaciones del Gobierno iraquí contra determinados sectores en los países del Golfo por el apoyo financiero que, presumiblemente, recibían los grupos insurgentes suníes<sup>48</sup>.

Como se ha señalado previamente, el segundo mandato de Maliki como primer ministro marca un periodo de creciente acercamiento a Irán. El general Qasim Soleimani, destacado líder de la Guardia Revolucionaria iraní, consigue cerrar un acuerdo con las fuerzas políticas iraquíes para nombrar a Maliki como primer ministro a finales de 2010, en el que, entre otras condiciones, exige que se ponga fin a la presencia norteamericana en Irak. Maliki formó un Gobierno con personas muy cercanas a Irán, como Hadi al-Ameri o Khudair Khuzaie, al que promovió para que se convirtiera en vicepresidente de la República<sup>49</sup>. A finales de 2011 se negó a firmar un nuevo acuerdo de seguridad (SOFA), el *Status of Forces Agreement*, con el Ejército de EE.UU., provocando la salida de las tropas norteamericanas de Irak. Con el apoyo de Irán, promueve la creación de una serie de milicias para apoyar al régimen de Bashar al-Asad, que más tarde se convertirían en el embrión de las FMP. Irak se decanta abiertamente por el bando oficial en el conflicto sirio, y su gobierno comienza a adoptar una serie de políticas de represión de la minoría suní que terminarían abonando el terreno para la irrupción del Dáesh. Maliki terminaría siendo víctima de su propia política. Sus decisiones no solo enajenaron a la minoría suní, sino también a una buena parte de la jerarquía religiosa y la clase política chií, como el ayatolá Sistani o el propio Muqtada al-Sadr. Por ello, y pese a que ganó con una amplia mayoría las elecciones de 2014, la llegada del Dáesh hizo imposible su nombramiento como primer ministro. El ayatolá Sistani puso todo su empeño en impedirlo, e Irán constataba que había perdido su capacidad para hacer que la comunidad política chií hablase con una sola voz, como había sido el caso en 2010.

<sup>48</sup> *Iraqi PM Maliki says Saudi, Qatar openly funding violence in Anbar*, Reuters: 3 de marzo 2014.

<sup>49</sup> KHEDERY, Ali, *Why we stuck with Maliki and lost Iraq*, Washington Post: 3 de julio 2014.

La llegada de Haider al-Abadi permitió equilibrar de nuevo la política de Irak hacia EE.UU. y, como veremos, hacia sus propios vecinos. En diciembre de 2014, al-Abadi visitó en Washington al presidente Obama, al que solicitó una mayor implicación de EE.UU. en la lucha contra el Dáesh en Irak.<sup>50</sup> El gobierno iraquí autorizó a principios de 2015 el despliegue de fuerzas norteamericanas y de la coalición para luchar contra el Dáesh: EE.UU. volvía a desplegar su influencia en Irak, movilizando a la comunidad internacional para participar en la lucha contra el Dáesh y en los esfuerzos para estabilizar y reconstruir las zonas liberadas. Al mismo tiempo, EE.UU. iniciaba una serie de contactos con los países del Golfo (principalmente Arabia Saudí) para tratar de convencerlos sobre la necesidad de restablecer las relaciones con Irak como mejor forma de hacer frente al expansionismo iraní. Por su parte, el primer ministro al-Abadi contemplaba la iniciativa norteamericana como una oportunidad para equilibrar su política exterior y para conseguir apoyo regional para la reconstrucción de las provincias afectadas por la guerra contra el Dáesh y para estabilizar las zonas suníes del país.

El deshielo se inició en febrero de 2017 con la visita del ministro de Asuntos Exteriores saudí, Adel al-Jubeir, a Bagdad (la primera vista oficial en veintisiete años), que fue seguida por dos visitas del primer ministro al-Abadi a Ryad en mayo y en octubre<sup>51</sup>. Como consecuencia de las mismas se acordó el retorno del embajador saudí a Bagdad, la creación de un consejo de coordinación, la renovación y apertura del puesto fronterizo de Arar, el restablecimiento de vuelos directos entre Ryad y Bagdad y la participación por primera vez de empresas saudíes en la feria internacional de Bagdad. La mejora de las relaciones afectó a otras fuerzas políticas, como la del propio Muqtada al-Sadr, que en julio visitaba al príncipe heredero saudí Mohamed Bin Salman en la ciudad de Jeda<sup>52</sup>. El acercamiento a Arabia Saudí ha permitido al primer ministro iniciar una ofensiva diplomática que le ha llevado a países como Jordania, Egipto o el propio Kuwait, que se ofreció a organizar la conferencia para la reconstrucción de Irak el pasado mes de febrero. Tras este impulso diplomático está la creencia de que los intereses de Irak se verán mejor atendidos si el país consigue desembarazarse del abrazo iraní y es capaz de desarrollar una política exterior más equilibrada que le permita sortear la creciente tensión entre EE.UU. e Irán. Ese ha sido el objetivo del primer ministro al-Abadi, que quiere evitar a toda costa que Irak se convierta en un campo de batalla de la creciente tensión regional<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> GORDON, Michael R., *Iraq's Leader Requests More Aid in Fight Against ISIS*, New York Times: 3 de diciembre 2014.

<sup>51</sup> FAYYAD, Huthifa, *Renewed Saudi-Iraq ties 'to rival Iran's influence*, Al Jazeera: 25 de octubre 2017.

<sup>52</sup> KATHEM, Mehیار, *A New Era Beckons for Iraqi-Saudi Relations*, War on the Rocks: 2 de febrero 2018.

<sup>53</sup> SAADOUN, Mustapha, *Will Iraq-Saudi rapprochement undermine Iran's role in Iraq?*, Al Monitor: 1 de noviembre 2017.

### *La reconstrucción de Irak*

Irak está emergiendo de uno de los periodos de conflicto y violencia más devastadores de su historia reciente. Durante más de dos años, el Dáesh ha ocupado algunas de las ciudades más importantes del país como Mosul, Tikrit o Ramadi, y cerca de 5,8 millones de ciudadanos iraquíes han sido forzosamente desplazados a otras ciudades o campos de refugiados. Las pérdidas humanas por causas del conflicto han sido enormes, con más de dieciocho mil personas fallecidas y treintaseis mil gravemente heridas. La destrucción de las infraestructuras básicas en las ciudades afectadas por los enfrentamientos ha sido enorme<sup>54</sup>. El Banco Mundial ha elaborado un estudio sobre el impacto estimado del conflicto en las áreas liberadas del Dáesh en siete provincias: Bagdad, Nínive, Saladin, Anbar, Diyala, Kirkuk y Babil. El estudio recoge los costes de los daños producidos por el conflicto en una serie de sectores (vivienda, sanidad, educación, agricultura, industria, infraestructuras, medioambiente, etc.), que cifra en 41 162 millones de dólares. También establece las necesidades financieras para reconstruir y recuperar los sectores dañados por el conflicto, que cifró en 89 719 millones de dólares<sup>55</sup>.

La destrucción causada por el Dáesh se une a una serie de enormes retos estructurales producto de años de conflicto, bloqueo internacional, insurgencias y fragmentación política. La división del país en etnias (suníes, kurdos y chiíes) ha erosionado la cohesión social y ha terminado instaurando un alto grado de desconfianza entre las diferentes comunidades. La estructura de seguridad en Irak ha carecido tradicionalmente de credibilidad y capacidades, ha estado altamente politizada y ha tenido un efecto polarizador en la división sectaria. Ello ha provocado que las fuerzas de seguridad no pudieran ejercer su función primaria, dar seguridad a los ciudadanos, y ha permitido la aparición de actores no estatales que han cubierto el vacío dejado por los órganos de seguridad del Estado. Una gobernanza deficiente ha transformado las fortalezas de Irak (riqueza petrolífera y diversidad) en debilidades gemelas (dependencia del petróleo y fragmentación sectaria). La falta de capacidades, la pobre planificación, la mala administración y la corrupción han afectado de manera adversa a previos intentos de reconstruir el país. A nivel federal, el reparto sectario de los ministerios ha convertido al nepotismo y a la corrupción en norma. A nivel local, los problemas no pueden ser solucionados debido a la concentración de poderes en los ministerios federales y a la falta de autoridad administrativa y financiera

<sup>54</sup> *General Framework of the National Plan for Reconstruction and Development of Damaged Governorates due to Terrorists and Military Attacks*, Ministry of Planning of Iraq; enero 2018, p. 4. Estas son las cifras oficiales de víctimas presentadas por el Gobierno iraquí, que no incluyen a los combatientes del Dáesh ni a las víctimas no identificadas. Algunas fuentes cifran en más de cincuenta mil las personas fallecidas como consecuencia del conflicto.

<sup>55</sup> *Ibidem*, Ministry of Planning of Iraq, p. 11.

de los gobiernos regionales y municipios, lo que ha debilitado la capacidad para proveer servicios básicos a la población<sup>56</sup>.

La economía iraquí está dominada por el Estado y depende totalmente de la producción de petróleo, que provee el 90% de los ingresos del estado y el 80% de sus divisas<sup>57</sup>. Poseedor de las cuartas mayores reservas mundiales y de uno de los costes de extracción más bajos, su producción desde 2003 se ha triplicado (hoy produce 4,2 millones de barriles por día), pero no ha realizado suficientes esfuerzos para diversificar la economía, ya que el sector no energético se vio muy afectado por la falta de seguridad y por un contexto favorable al sector privado. El aumento de la producción de petróleo financió una amplia expansión del gasto y del empleo público, que se triplicó hasta el año 2014 provocando que la composición del gasto público esté hoy centrada fundamentalmente en el pago de salarios, pensiones y transferencias. La llegada del Dáesh en 2014 coincidió con un hundimiento de los precios del petróleo y un aumento muy importante de los gastos militares, que llegó a superar el 10% del PIB (Producto Interior Bruto)<sup>58</sup>. Este doble choque trajo consigo una importante reducción de la actividad económica<sup>59</sup>, eliminó recursos destinados a la inversión productiva e incrementó la pobreza y el desempleo. Como consecuencia de ello, el gobierno de Haider al-Abadi tuvo que hacer frente a la crisis fiscal y de la balanza de pagos con un duro ajuste fiscal apoyado por la asistencia financiera de la comunidad internacional<sup>60</sup>.

Tras la derrota territorial del Dáesh, el gobierno iraquí ha elaborado, con el apoyo de expertos del Banco Mundial, un ambicioso programa de reconstrucción y desarrollo con el que pretende reformar su administración y sentar las bases para promover el sector privado y diversificar su economía. Entre sus objetivos están: reforzar la capacidad de ejecución de proyectos por parte de las autoridades locales; mejorar la gestión financiera; ejecutar reformas fiscales y presupuestarias; desarrollar las capacidades productivas; apoyar al sector privado, o mejorar el clima inversor. El programa se elaboró con vistas a la conferencia de Kuwait para la reconstrucción de Irak en la que fue presentado, que tuvo lugar los pasados 12 al 14 de febrero y en la que representantes de más de setenta países dieron un espaldarazo al gobierno de Haider al-Abadi, comprometiendo cerca de treinta mil millones

<sup>56</sup> *Ibidem*, Ministry of Planning of Iraq, p. 9.

<sup>57</sup> CORDESMAN, Anthony H., *Iraq After ISIS: The Other Half of Victory*, Burke Chair in Strategy: 9 de enero 2018, p. 31.

<sup>58</sup> *Ibidem*, CORDESMAN, Anthony H., p. 71.

<sup>59</sup> La economía no ligada al sector petrolífero se contrajo un 4% en 2014, un 14% en 2015 y un 11% en 2016, comenzando a crecer solo en 2017 con un 1,5%. *Ibidem* CORDESMAN, Anthony H., p. 99.

<sup>60</sup> El FMI aprobó en julio de 2016 un acuerdo de *stand-by* por tres años, por un monto de 5340 millones de dólares. Por su parte el Banco Mundial lanzó tres programas de financiación de políticas de desarrollo por un monto total cercano a los 3000 millones de dólares. *Ibidem*, CORDESMAN, Anthony H., p. 99.

de dólares, fundamentalmente inversiones y garantías, para reconstruir el país<sup>61</sup>.

La reunión plenaria de la conferencia contó con la participación del emir de Kuwait Sabah al-Ahmad al-Yaber al-Sabah, el primer ministro iraquí al-Abadi, el secretario general de NN.UU. Antonio Guterres, la alta representante de la UE Federica Mogherini y el presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim. Destacó por su importancia la reunión dedicada al sector privado bajo la rúbrica «Invertir en Irak», en la que participaron representantes de más de mil quinientas empresas internacionales. El Gobierno iraquí presentó al inicio de la reunión toda una batería de medidas que pretende adoptar a corto y medio plazo para mejorar el clima inversor en Irak, apoyar el sector privado y atraer inversiones extranjeras subrayando que Irak está abierto a los negocios, tiene un marco macroeconómico estable, carece de restricciones a la transferencia de fondos al exterior y presenta oportunidades de negocios en múltiples sectores. En este contexto se presentaron una serie de grandes proyectos abiertos a la inversión privada en sectores tan dispares como químicos, fertilizantes, refinerías, transportes (aeropuertos, autopistas, trenes), electricidad, agricultura o agua. El apoyo de la comunidad internacional fue, en todo caso, un apoyo matizado. No hubo donaciones y buena parte de los fondos se destinarán a apoyar a las empresas de los países contribuyentes. Irak tendrá que pagar la factura de la reconstrucción y profundizar en el proceso de reformas que se ha comprometido a adoptar para diversificar su economía, promover el sector privado y luchar contra la corrupción.

### *Los retos para el futuro*

La derrota territorial del Dáesh y las próximas elecciones generales que tendrán lugar en mayo de 2008 presentan una nueva oportunidad para detener el ciclo de fracasos y reparaciones que han impedido reafirmar la cohesión nacional y ganar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Hoy existe un cauto optimismo: hay una mayor confianza en las instituciones del estado, aunque también existe preocupación ante el hecho de que las causas profundas que dieron lugar al auge del Dáesh no han sido adecuadamente tratadas. La guerra contra el Dáesh en los últimos tres años ha provocado una tremenda conmoción en el país: el alto número de víctimas civiles y militares, el sufrimiento y los traumas de la población, los millones de personas desplazadas, la destrucción de la cohesión social

<sup>61</sup> Los principales contribuyentes fueron Turquía (5000 millones en préstamos para empresas turcas), Banco Mundial (4700) EEUU (3000 en créditos a la exportación) Kuwait (2000. Créditos e inversiones directas) Arabia Saudí (1500), EAU (1000 de crédito e inversiones privadas por 5.000) el fondo árabe de inversiones (1500), Catar (1000), el Reino Unido (1000 en créditos a la exportación) Banco de Desarrollo Islámico (500) y Unión Europea (400) fueron los principales contribuyentes. *Kuwait Summit Promises \$30 billion in Iraq Reconstruction Aid*, DW: 14 de febrero 2018.

—especialmente en las comunidades afectadas por el conflicto—, la destrucción de las infraestructuras o la precaria situación económica y financiera plantean una serie de retos al futuro Gobierno que saldrá de las urnas a partir del próximo mes de mayo. Para Irak y la propia comunidad internacional es vital afrontar y superar estos retos para evitar que el país vuelva a caer en una espiral de inestabilidad y destrucción.

Irak deberá seguir haciendo frente a importantes retos humanitarios. Aunque la mayor parte de las familias desplazadas terminarán volviendo a sus comunidades cuando termine este año, la comunidad internacional deberá seguir ayudando al Gobierno iraquí en las zonas recuperadas al Dáesh en sus esfuerzos para proveer seguridad, eliminar los explosivos remanentes, restaurar los servicios y las infraestructuras básicas, ofrecer oportunidades económicas y restablecer los gobiernos locales que permitan recuperar la confianza de las poblaciones sometidas al yugo del Dáesh. Será necesario también restablecer el Estado de Derecho y garantizar la protección de los derechos humanos en las zonas afectadas, así como promover la reconciliación política y hacer frente a los agravios y vulnerabilidades que facilitaron la emergencia del Dáesh. El programa de recuperación y resiliencia presentado recientemente por el PNUD trata precisamente de promover estos esfuerzos en las zonas donde el extremismo violento podría resurgir si no se tratan adecuadamente las causas profundas de la emergencia de los grupos violentos. En concreto, tratará de apoyar a la población joven en riesgo de radicalización con cursos de formación profesional, fomentará la realización de estudios para analizar las causas de radicalización, formará a profesores para que trabajen de forma efectiva con los jóvenes de riesgo y tratará de llegar a la población radicalizada a través de los líderes religiosos y tribales<sup>62</sup>.

Los retos políticos a los que deberá enfrentarse el próximo Gobierno iraquí seguirán siendo enormes. El éxito inicial del Dáesh fue, en cierta manera, el reflejo de la fragmentación política del país, con una parte de la minoría suní alejada del proceso político —como consecuencia de crisis anteriores— y proclive a seguir los cantos de sirena de la organización terrorista. La preservación de la unidad del país es más acuciante que nunca. Tanto el proceso de reforma política como el de reconciliación nacional deberán seguir siendo prioridades de la clase política iraquí. El Gobierno lanzó en septiembre de 2014 un ambicioso programa de reformas basado en la lucha contra la corrupción y una distribución equitativa de los recursos nacionales, la consolidación del Estado de Derecho y la promoción de un proceso de reconciliación nacional<sup>63</sup>. La lucha contra el Dáesh y las divisiones en el seno de la clase política iraquí paralizaron la aplicación de este programa,

<sup>62</sup> *Iraq Recovery and Resilience Program*. UNAMI. Febrero de 2018.

<sup>63</sup> *National Reconciliation in Iraq: A comparative Study*. Al Bayan Center for Planning and Studies. Febrero de 2016.

que debería ser asumido por el Gobierno que saldrá de las urnas a partir del próximo mes de mayo. Este deberá restaurar la confianza en el sistema político, hacer frente a la fragmentación y consolidar la unidad del país. La reconciliación con la minoría suní y su plena participación en el proceso político es esencial para evitar que grupos insurgentes, como el Dáesh o con anterioridad Al Qaeda, se aprovechen de los agravios provocados por años de conflicto y desconfianza mutua. El Gobierno iraquí también deberá abordar la situación de las numerosas minorías del país para preservar la diversidad de la sociedad iraquí y garantizar la protección de uno de los componentes de la sociedad iraquí que más ha sufrido con la barbarie del Dáesh<sup>64</sup>.

Otro de los grandes retos del próximo Gobierno iraquí será sin duda la restauración de sus relaciones con el Gobierno Regional del Kurdistan (GRK). Las autoridades kurdas deben ser conscientes de que la comunidad internacional ha realizado una apuesta decidida por la unidad y la integridad territorial de Irak y que no aceptará las veleidades independentistas de una parte de su clase política. Tras los sucesos del pasado mes de octubre y la pérdida de los territorios en disputa, los partidos políticos kurdos no tienen otra opción más que seguir participando en la vida política iraquí para tratar de aprovechar las ventajas que les ofrece la Constitución de 2005. No tienen ningún sentido las llamadas a boicotear las próximas elecciones. La fragmentación política del país seguirá ofreciéndoles un importante papel en la elección del próximo primer ministro, lo que les permitirá aumentar sus bazas negociadoras, hoy prácticamente exhaustas como consecuencia de los errores cometidos por el ex presidente Barzani. Por su parte, el gobierno iraquí deberá probablemente diseñar un nuevo marco de relaciones basado en las disposiciones de la Constitución. El futuro de Irak pasa por el establecimiento de una nueva relación entre Bagdad y Erbil que dé estabilidad al país y permita encarar de forma conjunta los grandes retos a los que se enfrenta la sociedad iraquí<sup>65</sup>.

En el ámbito de la seguridad, Irak deberá seguir defendiendo a sus ciudadanos de los ataques terroristas y superar la fragmentación de sus estructuras de seguridad. La Coalición Internacional contra el Estado Islámico seguirá implicada en la formación de las FSI. En este contexto, España ya ha anunciado que seguirá formando en los próximos años a unidades del Ejército iraquí y de la Policía Federal en la base de Besmaya. Por otra parte, la reforma del sector de seguridad se ha convertido en una urgente prioridad para consolidar la legitimidad de los cuerpos de seguridad, permitirles un efectivo control del territorio y hacer frente a las amenazas terroristas y criminales. La Unión Europea, consciente de la importancia de que las agencias de seguridad mejoren sus relaciones con la población civil, envió en noviembre de 2017 una misión de asistencia (EUAM

<sup>64</sup> Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU Strategy for Iraq. 8 de enero de 2018, p. 3.

<sup>65</sup> EU Council Conclusions on Iraq. 22 enero 2018, p. 3.

Irak) para apoyar los esfuerzos de las autoridades iraquíes para reformar el sector de la seguridad civil. Dicha misión está ofreciendo asesoramiento a nivel estratégico para la elaboración de una estrategia de seguridad nacional y tratará de analizar e identificar oportunidades para una eventual y futura implicación de la UE en apoyo a las necesidades de la reforma del sector de seguridad que ha emprendido Irak.<sup>66</sup> Por lo que respecta a las FMP, la clase política iraquí deberá llegar a un consenso para determinar el modelo de integración de estas fuerzas en la arquitectura de seguridad del país. En principio, la derrota territorial del Dáesh debería traducirse en una desmovilización importante (en buena parte) de las FMP, por lo que deberán habilitarse mecanismos para reintegrar a los combatientes en la sociedad civil. Es también posible que la solución al desafío planteado por la FMP ligadas a Irán pase por la incorporación individual de los miembros de dichas FMP en las FSI.

Las reformas políticas, el proceso de reconciliación y la recuperación de la seguridad deben anclarse en políticas coherentes para promover un desarrollo económico y social que beneficie a todos los iraquíes, basado en un modelo equitativo de distribución de la riqueza. Como hemos señalado con anterioridad, los ingentes ingresos del petróleo en Irak no han sido suficientes para establecer una economía moderna y diversificada: la existencia de un sector público desorbitado, la ineficacia de las empresas estatales, los obstáculos para el desarrollo del sector privado o una corrupción galopante han provocado que Irak siga teniendo una serie de vulnerabilidades macroeconómicas que deben ser atendidas de forma urgente. Conseguir un marco monetario y fiscal saludable sigue siendo un factor decisivo para garantizar la estabilidad del país. Pese a haber firmado con el FMI un acuerdo de *stand-by* en julio de 2016, el Gobierno de Irak no ha cumplido sus compromisos, no ha reflejado en el presupuesto de 2018 las medidas de reforma acordadas con el FMI y ha puesto en peligro su capacidad para hacer frente a sus obligaciones financieras<sup>67</sup>. Irak solo podrá conseguir la necesaria estabilidad macroeconómica si acelera el proceso de reformas fiscales. Dicha estabilidad será esencial para hacer frente a los costes de la reconstrucción. Irak también deberá poner en marcha las reformas que presentó en la conferencia de Kuwait para promover el sector privado y hacer el país más atractivo a las inversiones directas extranjeras. Estas reformas son esenciales para integrar a la creciente población joven en el mercado laboral. El sector público no puede ya ofrecer una salida a los jóvenes iraquíes, y solo el sector privado puede convertirse en un motor para el crecimiento y la creación de empleo<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> EU Council Conclusions on Iraq, 22 enero 2018, p. 5.

<sup>67</sup> El gobierno iraquí confía en que la reciente subida de precios del petróleo haga innecesarios los ajustes exigidos por el FMI. En el presupuesto de 2018, el precio del petróleo recogido en los ingresos se sitúa en los 46 dólares por barril. En el momento de escribir estas líneas el precio está en 66 dólares, lo que daría un margen importante al gobierno para reducir el déficit fiscal y el de la balanza por cuenta corriente.

<sup>68</sup> Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU Strategy for Iraq, 8 de enero de 2018, p. 5.

El primer ministro Hadi al-Abadi ha realizado una excepcional labor para volver a situar a Irak en la senda de la recuperación de la seguridad y de la propia imagen del país, muy mermada tras años de conflicto e inestabilidad. Sus innegables logros, sin embargo, no le garantizan su repetición como primer ministro tras las elecciones. A menos que las gane con una amplia mayoría, es posible que la fragmentación de las fuerzas políticas chiíes termine pasándole factura y que pueda aparecer un nuevo candidato a primer ministro. En todo caso, el nuevo gobierno iraquí deberá seguir la senda iniciada por al-Abadi para consolidar la estabilidad del país. Irak debe aprovechar la oportunidad que le brinda la victoria sobre el Dáesh para construir un sistema político inclusivo que integre a todas las comunidades, preserve su diversidad y fortalezca su sistema democrático.

La Unión Europea está firmemente decidida a apoyar al nuevo gobierno iraquí que salga de las urnas, diseñando una nueva estrategia para los próximos cinco años que tendrá como objetivos estratégicos: preservar la unidad e integridad territorial del país, fortalecer su sistema político, promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo, apoyar el proceso de reconciliación entre sus diversas comunidades, desarrollar un sistema judicial independiente y efectivo, y establecer un diálogo migratorio para hacer frente a las causas profundas de la inmigración irregular que ha convertido a los países europeos en los principales receptores de los ciudadanos iraquíes que buscan una oportunidad huyendo de la pobreza y de los conflictos<sup>69</sup>. La Unión Europea anunció en la conferencia de Kuwait, celebrada el pasado mes de febrero, su intención de desembolsar cuatrocientos millones de euros en los próximos tres años, y ha mostrado su disposición, en el marco del acuerdo de cooperación y partenariado firmado en 2012 y recientemente entrado en vigor, a ampliar su compromiso con Irak si su Gobierno persevera en las reformas emprendidas. La estabilidad de Irak es esencial para la propia seguridad de la Unión Europea, y un fracaso de los esfuerzos para hacer frente a las causas que han provocado la crisis de los últimos años podría volver a convertir al país en un refugio para los grupos terroristas y en una nueva fuente de inmigración irregular. Por ello es tan esencial que tanto la UE como la comunidad internacional en su conjunto sigan apoyando a Irak en este momento tan crucial de su historia.

<sup>69</sup> Entre 2014 y 2016 más de 135 000 iraquíes llegaron irregularmente a la Unión Europea. Solo en 2016 el número de aplicaciones para convertirse en refugiados políticos superó los 125 000. Tras el acuerdo alcanzado por la UE con Turquía en 2017, el número de llegadas irregulares disminuyó considerablemente (cerca de ocho mil). Sin embargo, solo una pequeña fracción (veintiuna mil personas) han vuelto a sus lugares de origen en Irak. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU Strategy for Iraq, 8 de enero de 2018. Pág. 5

