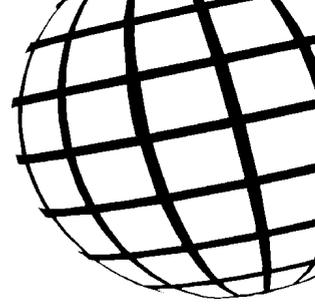


# Iraq post guerra: las razones de un estado ficticio



 Lila Navarro

*«Cuando las ciudades o provincias están habituadas a vivir bajo la obediencia de un príncipe, como están habituadas por una parte a obedecer y por otra carecen de su antiguo señor, no concuerdan los ciudadanos entre sí para elegir a otro nuevo; y no sabiendo vivir libres son más tardos en tomar las armas. Se puede conquistarlos y asegurar la posesión suya»  
Nicolás Maquiavelo, «El Príncipe»*

## 1. Introducción

Amén del estupor que causó en la comunidad internacional entera la noticia de la ocupación norteamericana y británica de las tierras de Iraq, muchos interrogantes se abrieron a partir de ese momento: ¿Cuál será el futuro de este país tan polémico? ¿Quién logrará suceder a Saddam Hussein? ¿Cambiará la estructura política de Iraq? ¿Qué sucederá durante el lapso de transición? La historia aún no ha dado respuesta a algunas de estas preguntas, a pesar de que ya ha transcurrido más de un año desde aquel nueve de abril de 2003, día que marcó el derrumbe del régimen dictatorial y el comienzo de la tan mentada guerra “en nombre de la paz”. No obstante ello, me quedaré con un par de interrogantes y procuraré arribar a una respuesta por medio del presente trabajo. Ellos son: ¿Puede seguir hablándose de la subsistencia de un ESTADO en el caso de Iraq? En caso negativo, ¿cuál es su situación jurídica actual en tanto sujeto del derecho internacional?

A los efectos de lograr un análisis ordenado del tema elegido, se impone como primera medida intentar

la conceptualización de lo que debe entenderse por un Estado soberano, para luego, a través del análisis de cada uno de sus elementos, razonar acerca de si la situación iraquí actual puede encuadrarse o no en dicho esquema. Luego, se expondrán los lineamientos de la estructura política que se ha erigido de manera transitoria para dar respuesta al vacío de poder dejado por el presidente derrocado. Por último, se examinarán las nuevas figuras jurídicas que han surgido en respuesta a nuevos sujetos del espectro internacional, como opciones a los parámetros clásicos de dicha subjetividad. Finalmente, se esbozará una conclusión acerca del análisis efectuado.

## II. Estado: teoría y realidad iraquí.

Un sinnúmero de definiciones han procurado captar la noción de Esta-



Alumna de la Cátedra de Derecho Internacional Público -Dr. Consani-. Trabajo terminado al premio anual IRI/APCPS (Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación) 2003.





convierte a este sitio, junto con Kerbala -también en Iraq- en uno de los más significativos para la cultura shíí. Según datos históricos, los shíítas provienen de las zonas más pobres e incultas de la región mesopotámica, y en lo que hace a proyección política conformaron -si bien con minoría en la dirección- las bases del Partido Comunista iraquí. También poseían el cincuenta por ciento de la dirección del Partido Socialista Árabe Baaz antes de la toma de poder por parte de este partido, habiendo disminuido su porcentaje a partir de entonces debido principalmente a diferencias de orden tribal. El partido de Saddam Hussein evitó siempre el enfrentamiento con los shíítas. No obstante ello, luego de la derrota en la guerra del Golfo en 1991 tuvo lugar una insurrección shííta que fue fuertemente reprimida por parte del régimen de Saddam, aliado con las grandes tribus.

En segundo lugar debe hacerse referencia a los **sunnitas**, asentados principalmente en el centro de Iraq, y base del sostén del régimen de Saddam. Éstos mantienen encono con los shíítas por motivos de orden religioso, aunque las diferencias no son tantas ni tan profundas. Son partidarios de la **sunna**, conjunto de enseñanzas y hechos de Mahoma, transmitidos oralmente por los compañeros del profeta y los cuatro primeros califas, a los cuales los shíítas no les reconocen autoridad alguna. La Sunna y la Shía son las dos mayores corrientes religiosas en que se dividió el Islam. Ambas aceptan el Corán y las seis colecciones de tradiciones complementarias. Veneran la memoria de Alí -al igual que los shíítas- y su calidad de compañero distin-

guido del Profeta y de miembro de su familia; y cumplen con los deberes religiosos.

Luego, en el norte, la mayoría está constituida por los **kurdos**, uno de los pueblos más antiguos de Oriente Medio, el cual cuenta con su propia lengua y una población que se calcula -en total- entre los veinticinco y treinta millones de personas. Habitan en por lo menos cuatro países distintos: Irán, Iraq, Siria y Turquía (además de una pequeña franja e Azerbaiyán -Najicheván-). Los ataques iraquíes sobre los kurdos se han repetido durante la historia, aunque cabe destacar los que se produjeron a lo largo de la guerra Irán - Iraq (1980-1988), culminando en 1988 con los ataques de gas venenoso sobre aldeas kurdas para reprimir la resistencia y la ejecución de hombres kurdos (alrededor de doscientos mil). Al término de la Guerra del Golfo Pérsico (1991), otro levantamiento contra el gobierno de Saddam Hussein fue aplastado por las fuerzas iraquíes; cerca de quinientos mil kurdos huyeron a la frontera turco-iraquí y más de un millón huyeron a Irán. Luego de ello, miles de kurdos regresaron a sus lugares de origen bajo la protección de la ONU. En ese mismo año, Estados Unidos y el Reino Unido, con apoyo francés crearon las llamadas «zonas de exclusión aérea» en el norte y sur de Iraq, con el objetivo de proteger, en el sur a los shíítas enemigos de Bagdad y en el norte a los kurdos. En 1992 los kurdos establecieron una "región autónoma" en el norte de Iraq pero se dividieron en dos grupos opuestos, el Partido Democrático Kurdistaní y la Unión Patriótica de Kurdistán, que protagonizaron diversos enfrentamien-



derecho fundamental de decidir y de poner en práctica cómo entendiéndolo su sistema político, económico y social”<sup>2</sup>

**d) Soberanía:** Este concepto es pasible de ser “desdoblado” en dos esferas: interna y externa. Con respecto a la primera, se ha destacado que constituye una idea fuerza legitimante de una determinada forma de ejercer el poder político dentro del marco de la frontera (territorio del Estado). Existe como un elemento inherente a los Estados independientes y su titular es el mismo Estado, que se expresa a través de la población. La soberanía otorga el legítimo ejercicio del poder ordenador supremo a los mandatarios que deben ejercerlo en cierta forma y bajo el control directo de sus mandantes: los ciudadanos.

Ya en el ámbito internacional, la soberanía es el atributo jurídico que hace posibles las relaciones independientes pero bajo reglas jurídicas de Estados iguales que no reconocen superior alguno que los subordine; y se ejerce como supremacía en el ámbito interno propio y exclusivo de cada Estado.

El Estado soberano entonces, se caracteriza por no depender de ningún otro orden jurídico estatal ni de ningún otro sujeto del Derecho internacional, dependiendo sólo del Derecho internacional. De este concepto se deduce la vital correlación entre soberanía e independencia. En efecto, el Derecho internacional actúa en un marco de coordinación entre Estados y no de subordinación entre los mismos. Esto se desprende del art 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, que confirma el principio de igualdad soberana de los Estados. Justamente se habla de igualdad soberana y no jurídica toda vez que el mismo sistema internacional ha consagrado ciertas desigualdades políticas, económi-

cas, sociales y jurídicas entre los Estados que lo componen.

Podemos a esta altura vislumbrar la ausencia de esta condición innata a los Estados en el territorio iraquí, o al menos su desnaturalización. Tal como se verá en el párrafo siguiente, no puede hablarse de “independencia” en el presente de Iraq, sometido en este intervalo de profundas transformaciones a un poder extranjero, el cual no obstante promete la restitución de la soberanía a los iraquíes a fines de junio del presente año.

### **III. Organos de transición: naturaleza**

Resulta sumamente dudoso si corresponde asignarle la tacha de legitimidad a la actual administración del territorio iraquí, la cual está compuesta de tres órganos:

**Autoridad Provisional de la Coalición (APC):** Es la encargada de ejercer el efectivo poder de gobierno durante el lapso de transición con poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Está a cargo del administrador designado por los Estados Unidos, Paul Bremer.

**Consejo para la Coordinación Internacional:** Institución que fomenta la participación de la comunidad internacional que interviene en la problemática de Iraq. Está formado por representantes de los Gobiernos de la coalición y otros países que toman parte en la reconstrucción.

**Consejo de Gobierno de Iraq:** Órgano creado “ad hoc” con funciones de gobierno para llevar a cabo progresivamente la reconstrucción del Estado iraquí, actúa bajo la égida norteamericana: es decir, dependiendo estrictamente de la supervisión de la APC.

Este último ha sido integrado por los diversos grupos étnico-religiosos a los que hiciera referencia anteriormente. De hecho, su composición consta

de veinticinco miembros: catorce shíitas, cuatro sunitas árabes, cinco kurdos, un cristiano y una turcomana. De esta manera se ha pretendido dar un viso de "representatividad" al organismo, el cual ha suscripto en marzo del presente año una Constitución interina que tendrá vigencia hasta que se apruebe una Carta Magna definitiva a fines del 2005.

*¿puede otorgársele el carácter de soberano al Consejo de Gobierno?*

*¿Puede considerarse que representa los legítimos intereses de la población?*



No obstante, no poco escepticismo despierta este plan en el llamado "mundo árabe", partiendo de la desconfianza en miembros designados por la autoridad extranjera, en su mayor parte exiliados, lo cual –según los opositores- les impediría conocer las verdaderas pretensiones y exigencias de los iraquíes. La Liga Árabe ha expresado a través de su Secretario General que si bien considera que se ha dado un paso importante, **no reconoce** al Consejo y aguarda la constitución de un gobierno electo por los ciudadanos.

A este respecto, resulta de vital importancia analizar cuál ha sido el juicio emitido por las Naciones Unidas, organización que ha recalcado que es el pueblo iraquí quien debe determinar libremente su propio futuro político, y ha reafirmado la transitoriedad de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas de la Autoridad Provisional de la Coalición, establecidas en la Resolución 1483 (2003). Asimismo, conforme la Resolución 1511 del 16 de octubre de 2003, ha aseverado que dichas funciones cesarán cuando

un gobierno representativo y reconocido internacionalmente, establecido por el pueblo de Iraq, preste juramento y asuma las funciones de la Autoridad. En dicha resolución, llama la atención en particular el artículo 4, que dispone: "4. Determina que el Consejo de Gobierno y sus ministros son los principales órganos de la administración provisional iraquí que, sin perjuicio de su evolución posterior, está investida de la soberanía del Estado de Iraq, durante el período de transición..." . Con el mayor respeto que la Organización se merece, ¿puede otorgársele el carácter de soberano –atendiendo al concepto que se ha dado de soberanía y recordando su nexo indisoluble con la **independencia-** al Consejo de Gobierno? ¿Puede considerarse que representa los legítimos intereses de la población? Modestamente considero que la respuesta negativa se impone.

### **Status jurídico: entre el estado fallido y el neo colonialismo**

Procede razonar entonces, de qué manera se resuelve la disquisición acerca de si es correcto seguir asignándole a Iraq en la actualidad la condición de Estado soberano. En este punto, y tal como sucede en toda interpretación jurídica, existen tres posturas posibles: a) que el supuesto fáctico encuadre claramente en el área de significado central del término o expresión; b) que, por el contrario sea evidente la no inclusión del caso en el significado, y c) que el hecho se halle en una zona de penumbra, es decir que sea marginal o atípico. Esto último es lo que sucede cuando intentamos subsumir la situación de Iraq en los esquemas tradicionales del Estado, tal como ha sido concebido por el Derecho Internacional clásico. Por más esfuerzo que se haga, el concepto tiene per-

files delimitados. Nuestra situación fáctica no encuadra en ellos.

Afortunadamente, el escenario internacional actual se muestra enriquecido con la presencia de nuevos sujetos aceptados como tales, además de los Estados, sin perjuicio de reconocer a estos últimos como los únicos primarios y plenos. Como consecuencia del advenimiento del llamado modelo institucional, se han admitido nuevas figuras dotadas de subjetividad internacional. Una de ellas es la de los Estados fallidos (failed states), construcción que cabe destacar por presentar algunos rasgos coincidentes con el Estado iraquí de posguerra.

Se los ha llamado así, o simplemente Estados fracasados, en virtud de su total incapacidad de sostenerse por sí mismos como miembros de la comunidad internacional. Son Estados en los que han colapsado total o parcialmente las instituciones estatales, observándose la parálisis resultante del gobierno, la ruptura de la ley y el orden, la presencia de bandidaje y caos generalizado así como la ausencia de autoridades capaces de representar al Estado a nivel internacional y a la vez de recibir influencias del mundo exterior.

En tales Estados se produce el colapso del núcleo del gobierno, es decir del monopolio del poder. Llevado a la órbita jurídica, se dice que si bien estos Estados siguen existiendo de manera formal y conservan su capacidad jurídica, en términos prácticos han perdido su habilidad para ejercerla, es decir carecen de capacidad de obrar en función de que no existe en ellos ningún órgano que pueda comprometer al Estado en términos efectivos y de manera jurídicamente vinculante.

Hasta aquí, podemos trasladar lo expuesto a la situación verificada en el Estado árabe islámico previo a la instauración de las autoridades de

transición, cuando era evidente la caída del aparentemente inquebrantable mandato de su presidente.

En general, se ha aceptado en estos casos la intervención de otros países, al solo efecto de restaurar la autoridad del Estado enarbolando las banderas de la libre determinación de los pueblos y del respeto universal de los derechos humanos.

*Iraq ha llegado a esta situación no por las causas que usualmente dan nacimiento a estos Estados fracasados, sino que prácticamente ha sido empujado a esta condición a raíz de la invasión y posterior ocupación angloamericana, ilegal y contraria a todo principio del derecho internacional.*



No obstante ello, si Iraq ha llegado a esta situación no ha sido por las causas que usualmente dan nacimiento a estos Estados fracasados (principalmente como consecuencia del fin de la guerra fría, el proceso de globalización económico-financiera y el legado de los regímenes coloniales), sino que prácticamente ha sido empujado a esta condición a raíz de la invasión y posterior ocupación angloamericana, tantas veces tildada de ilegítima, ilegal y contraria a todo principio del derecho internacional. Baste recordar la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y el rol del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como único órgano que puede decidir el uso de la fuerza armada. Éste, en manera

alguna había autorizado la invasión armada, recurso al que no se hace mención en la resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002 relativa a Iraq. Tampoco delegó sus competencias en Estados Unidos, quien se arrogó las funciones del organismo al iniciar la agresión armada sin autorización. Son esos mismos países los que luego de ocupar el territorio, se arrogaron la función de administrarlo, alegando que su misión era "liberar" al pue-

*Despojados de la opresión del poder político a cual habían estado sujetos por más de veinte años, los iraquíes se vieron obligados a someterse a un nuevo gobierno, sin que se les diera la oportunidad de optar.*



blo iraquí.

Como se ha puntualizado precedentemente, antes del comienzo de la guerra existía un poder gobernante fuertemente arraigado -su valoración no será objeto del presente-, con estructuras políticas y jurídicas definidas: esto no es motivo de discusión. Tampoco se analizarán los motivos formales y de fondo que impulsaron la invasión, abocándonos únicamente al resultado institucional de la misma.

De lo expuesto puede colegirse entonces que se ha llevado forzosamente al Estado a este derribe, por medios manifiestamente contrarios a las normas de derecho internacional imperativo. No sólo eso: se ha injertado una organización enteramente manipulada por intereses foráneos, tal como se ha expuesto. Se deduce de este accionar una actitud "paternalista" por

parte de las potencias ocupantes, quienes asumen este rol justificándose en la incapacidad del pueblo para dirigirse a sí mismo.

Ahora bien, enfocando el tema desde la órbita de las potencias ocupantes, no puede dejarse de advertir las inquietantes similitudes de este comportamiento con una nueva forma de colonialismo. Recuérdese que se ha entendido por tal al sistema de relaciones internacionales basado en el dominio político y económico de unos pueblos sobre otros. La colonia es el territorio poseído y administrado por un país, situado fuera de sus fronteras, el cual suele presentar grandes diferencias étnicas, religiosas y lingüísticas con la metrópoli. Obviamente, ya no puede hablarse abiertamente de la administración de un territorio colonial, toda vez que esto chocaría con las resoluciones 1514 y 1541 de Naciones Unidas, instrumentos que desterraron este sistema -al menos formalmente- y proclamaron el ya conocido principio de autodeterminación de los pueblos. Pero a pesar de las declaraciones vertidas por los máximos representantes de los países administradores, -en cuanto predicán un Iraq para los iraquíes- la realidad actual y palpable al menos en el presente es diametralmente opuesta. Hay una concreta administración política y económica por parte de Estados extranjeros, que no pueden ocultar los intereses económicos que los movilizan -léase petróleo-, aunque el discurso que mantienen sea otro.

## Conclusión

Pocas imágenes en la historia han logrado captar por sí mismas un simbolismo tan preciso que torne insuficiente cualquier palabra. Una de ellas fue sin lugar a dudas la que se vio y se repitió hasta el cansancio



**Aarbuert Vignali, Heber:** "La idea de soberanía en el pensamiento kantiano" en Estudios de Derecho Internacional, Editorial Drnas-Lerner.

**Basham, Patrick:** "Opciones constitucionales para un Iraq democrático" en [www.elcato.org](http://www.elcato.org)

**Bolado, Alfonso:** "Los shiíes y la reconstrucción del Estado" Revista "Página Abierta" n° 138, junio de 2003.

**Díaz de Velasco Vallejo, Manuel:** "Instituciones de Derecho Internacional Público" -12ª ed. Madrid: Editorial Tecnos.

**Kelsen, Hans:** "Teoría pura del derecho" 3a ed. Bs. As. Eudeba, 1997.

**Pérsico, Juan Carlos:** "Los Estados fracasados y el sistema jurídico internacional" Ponencia en Iº Congreso de Relaciones Internacionales - IRI - 2002.

**Remiro Brotons, Antonio:** "Derecho Internacional" Madrid: McGraw-Hill, 1997.

**Rodríguez Carrión:** "Lecciones de Derecho Internacional".

Resoluciones 1483 y 1511 de Naciones Unidas.

