

La capacidad estatal en la gestión de los conflictos violentos: el caso de Irak

Miguel G. Guindo

UNIVERSIDAD DE JAÉN, ESPAÑA
mguindo@ujaen.es

Adnan Mousa Fayadt

UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA
adnanmousa_72@yahoo.es

Juan Montabes Pereira

UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA
montabes@ugr.es

Resumen: El presente artículo aborda la importancia de la capacidad del Estado y su habilidad para formular e implementar estrategias que le permitan alcanzar objetivos económicos y sociales en el ámbito de su propia sociedad. Para ello, se toma como referencia el estudio de caso de Irak, acotando el estudio a la horquilla temporal 2003-2007. El objetivo último de este trabajo es poner de manifiesto la importancia de la satisfacción de las demandas sociales (particularmente en materia de seguridad) a fin de afrontar las tensiones sistémicas que generan determinados agravios y alimentan los incentivos que ofrece la violencia política a gran escala.

Palabras Clave: Irak, violencia política, capacidad del Estado, insurgencia

Abstract: *This article addresses the importance of the State capacity and its ability to formulate and implement strategies that enable it to achieve economic and social objectives in the field of its own society. To do this, we take as a reference the case study of Iraq, delimiting the research to the temporary 2003-2007. The ultimate goal of this academic work is to highlight the importance of meeting social demands (particularly on security issues) to face the systemic tensions that generate certain grievances and feed the incentives offered by large-scale political violence.*

Key Words: *Iraq, political violence, State capacity, insurgency*

Introducción

Desde la fundación del actual estado de Irak en 1921, el país ha vivido bajo el yugo de una serie de virulentos regímenes que se sucedieron hasta la caída de Sadam Hussein en 2003, periodo tras el cual, se abrió una etapa de transición

en la que por primera vez en su historia reciente se planteaba la posibilidad de instaurar un sistema político democrático. Sin embargo, esta última etapa no ha resultado menos convulsa y se ha visto salpicada por múltiples desafíos fruto de la propiedad identidad iraquí, dando lugar a un estado “artificial” caracterizado por la competencia y por los frecuentes conflictos étnicos y las divisiones religiosas. El gobierno se ha mostrado especialmente inoperante a la hora de gestionar estas fracturas mediante la creación de identidades cívicas menos rígidas y la canalización de las diferencias a través de instituciones que garanticen una igualdad de representación y equidad procesal. La máxima expresión de este fracaso queda escenificado en la caída de Mosul, en junio de 2014, y la restauración del califato bajo la figura de Abu Bakr Al Bagdadi, líder del autoproclamado Estado Islámico en Irak y el Levante. La expansión y las numerosas victorias de esta organización terrorista, heredera de Al Qaeda en Irak (en adelante, AQI), a lo largo de los cursos del Tigris y el Éufrates han dado lugar a una crisis securitaria de incalculables consecuencias y dimensiones globales. El actual escenario es fruto, no obstante, de las decisiones erráticas que sirvieron como base sobre la que después se edificaría el nuevo Irak. Este trabajo acota su estudio al periodo comprendido entre 2003 (que marca el inicio de las hostilidades) y finales de 2006 – principios de 2007, fecha que coincide con la puesta en marcha de la *Surge*¹, y analiza el papel que desempeñan los factores políticos (y en particular la capacidad del Estado) en la compresión de los conflictos internos así como su influencia en el devenir actual de Irak.

La capacidad estatal y la gestión del conflicto

De manera sucinta, se entiende como capacidad del Estado la habilidad para formular e implementar estrategias que le permitan alcanzar objetivos económicos y sociales en el ámbito de su propia sociedad. En este sentido, podemos identificar cinco componentes clave para determinar la capacidad estatal: el grado de soberanía y control del territorio, los recursos financieros, los funcionarios leales y competentes, el control militar y burocrático estable y la autoridad y mecanismos institucionales que le permitan emplear los recursos disponibles (Skocpol, 1985).

Aquellos gobiernos que disponen de recursos financieros y de una administración eficaz e implantada en todo su territorio se encuentran en mejores condiciones

1. La *Surge* supone un cambio de rumbo en la estrategia de Estados Unidos en Irak. *The New Way Forward* anunciada por el presidente Bush en enero de 2007 implicaba, al margen del incremento de tropas desplegadas sobre el terreno a fin de proporcionar seguridad, un proceso de empoderamiento de la sociedad iraquí, la creación de un espacio, un tiempo muerto que propiciara el progreso político, la diversificación de los esfuerzos políticos y económicos, así como la búsqueda de un enfoque regional. Véase: <http://www.state.gov/documents/organization/81600.pdf>

de satisfacer las necesidades básicas de su población y de reducir los incentivos que ofrece la violencia política a gran escala. Al advertir las tensiones sistémicas que generan determinados agravios, los Estados capaces pueden afrontar los problemas subyacentes y cooptar a los sectores críticos respondiendo a sus demandas. De este modo, dificultan que quienes pretenden iniciar una insurgencia superen los problemas asociados a la acción colectiva (Sobek, 2010: 267). Los Estados que proporcionan bienes públicos tienen menos probabilidades de verse envueltos en guerras civiles. Por el contrario, la escasez de inversiones públicas reduce la implantación de la administración estatal sobre el conjunto del territorio, y dificulta la satisfacción de demandas sociales en materia de seguridad, educación, empleo, sanidad, bienestar e infraestructuras. Los individuos no se sienten protegidos ni identificados con el Estado, por lo que anteponen con facilidad su lealtad al grupo de los *suyos*: los de la misma aldea, valle, clan, tribu, etnia, etc. Por otra parte, los Estados fuertes cuentan con recursos coercitivos eficaces con los que disuadir o neutralizar la actividad insurgente en sus etapas iniciales, lo cual requiere tanto presencia policial y militar sobre el terreno, como conocimiento local sobre lo que está sucediendo. A su vez, la ineptitud y la corrupción policial y militar favorecen la aparición de la insurgencia, pues además de privar al gobierno de medios de reacción, tales deficiencias suelen estar asociadas a una represión brutal e indiscriminada y a abusos sobre la población (del tipo extorsión económica a cambio de protección) que contribuyen a avivar el levantamiento (Fearon & Laitin, 2003). En caso de que se desate el conflicto, la capacidad del Estado también es una variable relevante a la hora de predecir a favor de quién se inclinará la balanza y, si llega el momento de negociar la paz, la eficacia y fortaleza de las estructuras estatales resultará imprescindible para el cumplimiento efectivo de los compromisos (Sobek, 2010: 267-268). Por último, la capacidad del Estado atenúa el riesgo de propagación de conflictos cercanos geográficamente en la medida en que es capaz de absorber pacíficamente los flujos de refugiados, y de bloquear aquellas consecuencias derivadas de guerras cercanas como pudieran ser el tráfico de armas o el intento de establecer bases en su territorio por parte de alguno de los contendientes. En este sentido, destacan dos aspectos a la hora de evitar el contagio. Por un lado, lograr el despliegue de fuerzas que aseguren las fronteras, gestionen correctamente la llegada de refugiados y eviten la entrada y salida de armas, de bienes ilícitos y de violencia, y del otro, conseguir que su población continúe participando a través de los cauces políticos legales y no trate de emular la rebelión de sus vecinos (Braithwaite, 2010:313).

Otro factor político que influye en el inicio de los conflictos armados internos es el grado de democratización. Los regímenes que combinan elementos democráticos y no democráticos son más vulnerables. Las democracias consolidadas ofrecen canales institucionalizados de participación política que reducen el atractivo de la

lucha armada. Por su parte, los Estados totalitarios y autoritarios altamente represivos constituyen terrenos poco fértiles para una movilización rebelde por su manera expeditiva de sofocar los levantamientos. Pero son precisamente los regímenes que se sitúan en un punto intermedio de la escala de libertades políticas y, en especial, aquellos que atraviesan un proceso de transición a la democracia o al autoritarismo, quienes tienen mayor riesgo de conflicto interno (Cederman, Hug & Krebs, 2010: 387). Se trata de sistemas que, por un lado, permiten altos niveles de participación política, pero que por otro, no ofrecen mecanismos institucionales adecuados para canalizar las demandas populares (Hendrix, 2010: 276). Al mismo tiempo, las élites políticas del gobierno y de la oposición pueden tratar de fomentar la movilización social mediante la polarización y la creación de enemigos internos y externos, con lo que ello supone en términos de tensiones sistémicas (Mansfield & Snider, 1995). A veces también se producen intentos de transición irregular (golpes de Estados o formación de un nuevo gobierno saltándose los trámites institucionales), auspiciados por facciones del propio régimen o de la oposición, que incrementan las probabilidades de conflicto. En un análisis realizado sobre las guerras civiles libradas entre 1946 y 2004, Gleditsch y Ruggeri (2010: 304-305) constatan que la proporción de conflictos internos en países que han experimentado una transición irregular el mismo año o el anterior al conflicto es significativamente superior (12%) a la de los conflictos iniciados en países que no han pasado por semejantes situaciones (4%). Los procesos irregulares son a menudo un síntoma de la debilidad del Estado y una ventana de oportunidad política para los adversarios del régimen.

El inicio de la contienda: una lectura errónea

El primer año de la ocupación se vio afectado por una serie de errores a todos los niveles que condicionaron el posterior desarrollo del conflicto. La planificación inicial se sustentaba en una serie de supuestos equívocos, sumados a la omisión del contexto más general del conflicto que se podría sintetizar en el recuerdo en el imaginario colectivo del periodo de colonización europeo y las conexiones entre la escena política regional y el paisaje político de Irak; la percepción del mundo musulmán hacia la política exterior de los Estados Unidos y su relación con Israel; la de la población local, que consideraba como ilegítima la intervención de las fuerzas de la Coalición; la falta de evidencias que sirvieron como argumento para el inicio de las hostilidades fundamentadas en las conexiones entre el régimen de Sadam y Al Qaeda, y la inexistencia de laboratorios en donde supuestamente se estaban desarrollando armas nucleares, químicas y biológicas². Esta radiografía y diagnóstico erróneo fue lo que

2. Tras la caída del régimen iraquí en abril de 2003, la administración Bush designó una comisión compuesta por miembros del Pentano y la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, el *Iraq Survey Group* (ISG,

permitió en un primer momento la proliferación de la insurgencia. Las fuerzas de la Coalición estimaron que al derrocamiento de Sadam le sucedería un periodo de estabilidad que facilitarían la fase de reconstrucción. Se suponía que los cuerpos de seguridad iraquíes estarían en condiciones de garantizar unos estándares de ley y orden que agilizarían la retirada de las tropas de la Coalición. Consideraron a su vez que serían recibidos como libertadores, que los ministerios serían reemplazados y asumidos por tecnócratas, y que su funcionamiento, fruto de la inercia del férreo control impuesto por el régimen del partido único Baas, daría continuidad y aseguraría el mantenimiento efectivo de las estructuras del Estado (Bensahel, 2006:279). La situación de aislamiento a la que sometieron desde el inicio a la población suní en el proceso de estabilización y pacificación, unido al temor del dominio de las comunidades kurda y chií, generó un ambiente de hostilidad que agravó la situación securitaria pero que se interpretó, sin embargo, como los últimos remanentes del antiguo régimen, dando lugar a un periodo de relajación inicial, una lectura equivocada que concedió a la insurgencia tiempo y espacio suficiente para conformarse como tal.

Una vez reconocida la aparición de una insurgencia incipiente, la estrategia adoptada por las fuerzas de la Coalición, así como los medios aplicados para sofocarla, resultaron realmente defectuosos. Los métodos utilizados para recabar información fueron cuando menos contraproducentes. Durante los primeros dieciocho meses de ocupación se llevaron a cabo miles de detenciones. Según Cruz Roja, hubo oficiales que admitieron que entre el 70% y el 90% de esos prisioneros fueron detenidos por error. No se montó ningún dispositivo para atender a los detenidos, sometiendo a la población reclusa a un trato vejatorio y humillante (Conetta, 2005:7).

La obsesión del ejército de los Estados Unidos por concentrarse en operaciones ofensivas para neutralizar a la insurgencia suponía un alto coste que restaba capacidad para proveer de seguridad a la población iraquí y mermaba a su vez el avance de otros elementos esenciales de la estrategia tales como terminar de consolidar el control sobre aquellas áreas del país donde gozaban de una mayor aceptación entre la población (Pollack, 2006).

Agosto de 2003 marcó un punto de inflexión en el cambio de estrategia de la insurgencia iraquí. Por primera vez se atacaban objetivos civiles con un doble propósito. Por un lado se pretendía poner de relieve la incapacidad de los Estados Unidos de garantizar la seguridad de la población, y del otro, disuadir a la Comunidad Inter-

en sus siglas en inglés), que tenía como objetivo buscar evidencias de la existencia de reservas de armas de destrucción masiva. En septiembre de 2004, El ISG hizo público el *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD* (también conocido como informe Duelfer en referencia a Charles A. Duelfer, jefe del equipo de inspectores del ISG). En su informe final se señalaba que no habían encontrado ningún arsenal de armas de destrucción masiva, pero que sin embargo, había pruebas de que el régimen mantenía viva la intención de dotarse o desarrollar un programa en el futuro.

nacional en general y en particular, a aquellos países que por entonces contemplaban la posibilidad de sumarse al conflicto.

Los excesos de los efectos cinéticos de los Estados Unidos, lejos de apaciguar el país, exacerbaron la crisis interna. La estimación de bajas civiles durante los primeros dieciocho meses desde el comienzo de la ocupación alcanzaba las 15 mil víctimas. Se estima que el 75% de éstas fueron causadas por las acciones directas del ejército de los Estados Unidos (Aylwin-Foster, 2005: 8). Otro tipo de acciones que se esperaban fuesen positivas (rescatadas de experiencias pasadas en escenarios como los de Bosnia y Kosovo) tuvieron el efecto contrario. Las tropas del ejército de los Estados Unidos pensaron que si mantenían una presencia activa patrullando las ciudades tanto a pie como en vehículos, conseguirían generar entre la población una atmósfera de seguridad, haciéndoles ver que estaban allí para ayudar a las autoridades civiles a reconstruir las infraestructuras. Los americanos fracasaron a la hora de entender el contexto en el que estaban operando. Irak acababa de ser derrotado y la presencia de ese gran número de tropas en las calles generaba la impresión de que aquello era una ocupación que muchos iraquíes encontraban humillante (Warren, 2007: 4).

Ésta es la situación que se vivió en el verano de 2003, momento en el que la población se empieza a mostrar más hostil y a percibir a los Estados Unidos como una fuerza ocupante y no como un ejército libertador.

La complejidad de la situación hizo que la administración americana llegara a la conclusión de que Irak iba a necesitar del tutelaje de los Estados Unidos por un largo periodo de tiempo lo que motivó un reajuste en su planteamiento. Este reajuste incluía el despliegue de un número significativo de tropas, de planes de rotación de sus efectivos a largo plazo, la construcción de infraestructuras militares adecuadas a los requerimientos de la operación, así como la inclusión en la estructura de policía militar y expertos en inteligencia (Metz, 2007: 34-36). Esta nueva estrategia coincidió con el incremento y la sofisticación de los ataques de la insurgencia. Una insurgencia a la que se sumó gradualmente la incorporación de *yihadistas* extranjeros (momento en el que aparece Al Qaeda en Irak en escena). Este nuevo contexto, obligó al entonces comandante en jefe de las tropas de los Estados Unidos, el teniente general Ricardo Sánchez, a hacer frente a varios escenarios a la vez, y los esfuerzos invertidos en el intento por controlar y erradicar combatientes extranjeros, restó de manera significativa tiempo y recursos destinados a actividades de suma relevancia como pudieran ser las de reconstrucción.

La *Ramadan Offensive*³ lanzada por la insurgencia a finales de octubre y principios de noviembre de 2003 fue especialmente reveladora en lo concerniente a la

3. Recibió ese nombre al hacerla coincidir con el mes sagrado del Ramadán.

evolución de la resistencia, su nivel de coordinación y clara resolución. Esta ofensiva pretendía evidenciar las debilidades de la Coalición y galvanizar el apoyo de la población local. A pesar de las bajas entre las filas de los rebeldes, los beneficios psicológicos de sus acciones dieron su resultado y sirvió para que un gran número de iraquíes creyeran por primera vez que la insurgencia podía derrotar a los Estados Unidos. La respuesta por parte de las fuerzas de la Coalición fue nuevamente errónea. Ante el ataque, decidieron proteger la “fuerza”, algo que aunque a primera vista fuese positivo (para la moral de la tropa), sus efectos son contrarios a los deseados de una estrategia de contrainsurgencia⁴.

Al mismo tiempo, la administración Bush afrontaba un nuevo problema. Las contrainsurgencias requieren de tiempo y raramente implican progresos demostrables y una rápida resolución. La naturaleza de la lucha contra la insurgencia iraquí requería de un respaldo por parte del Congreso y de la población americana que empezaba a erosionarse y que demandaba hechos que justificaran la permanencia en el país (Bremer, 2006: 24).

La captura a finales de 2003 de Sadam, supuso un alivio momentáneo hasta principios de 2004, fecha en la que los ataques volvieron a ser constantes con un incremento notable de su grado de sofisticación. El rol de AQI se vio reforzado, asumiendo un papel principal de liderazgo entre las comunidades suníes tras el estado generalizado desmoralizador en el que cayeron los antiguos miembros del régimen de Sadam. Los combatientes extranjeros empezaron a entrar a raudales en Irak (principalmente en la ciudad de Faluya, uno de los lugares más importantes para los suníes), creando alianzas y una cooperación activa con la población local.

En resumidas cuentas, esta primera fase se caracterizó por la adopción de una serie de medidas que tenían como objetivo fundamental dismantelar el antiguo régimen, la descentralización estatal y la promoción de un sistema económico de corte liberal. El problema es que éstas, no fueron acompañadas de una estrategia que mitigase los efectos del proceso de “des-Baatificación”, y en consecuencia, Irak se vio sumido en un vacío político y de poder. La inexistencia de propuestas que garantizaran la seguridad de la población, y la total desprotección de las fronteras, acabó por resquebrajar la soberanía del país. La Autoridad Provisional de la Coali-

4. Esto no es más que otra de las grandes paradojas que envuelven a la contrainsurgencia: cuanto más proteges a tus fuerzas, menos seguro te encuentras. Los contrainsurgentes obtienen la victoria protegiendo a la sociedad, no a sí mismos. Las fuerzas empleadas en contrainsurgencia, deben compartir los peligros que acechan a la población y mantener una comunicación lo más fluida posible con ella. Las patrullas y los pequeños destacamentos próximos o basados en poblaciones comportan riesgos evidentes para las tropas, pero son esenciales para aumentar las probabilidades del éxito de la estrategia (Cohen et al, 2006: 52-53).

ción⁵ logró dismantelar con bastante facilidad las estructuras del antiguo régimen, pero fue incapaz de crear otras nuevas que garantizaran la seguridad y abasteciese a la población de unos servicios mínimos. Esta ausencia total de gobierno se sintió a lo ancho de todo el espectro político, crispando incluso a aquellos que en sus inicios apoyaron la supresión del antiguo régimen. Los planes para crear un nuevo ejército flaquearon y los intentos por construir unos gobiernos locales y provinciales elegidos libremente tropezaron con el incremento de la violencia. El país se vio rápidamente polarizado entre aquellos que de mala gana cooperaban con el proceso de transición liderado por los Estados Unidos y aquellos otros que estaban en contra. Mientras que la mayoría de la población se inclinaba más hacia una transición pacífica, los segmentos violentos de la población incrementaban sus acciones armadas. El apoyo público al proceso de transición mostraba picos de subida y bajada en respuesta a los errores o aciertos de las fuerzas de la Coalición, como también a la popularidad o impopularidad de las acciones de las distintas facciones insurgentes. La transferencia de soberanía en 2004 fue el primer gran intento de corrección con la esperanza de desalentar a la oposición, debilitar el apoyo de la insurgencia y forjar un nuevo camino de futuro. Su principal objetivo fue la “iraquización” y legitimación del proceso. El único cambio sólido fue el anteproyecto de la Ley Administrativa de Transición (*Transitional Administrative Law, TAL*), base de las subsiguientes elecciones y del proceso de constitución escrita⁶.

El auge de la insurgencia y la respuesta de la autoridad

Para finales del invierno–principios de primavera de 2004, la influencia de AQI había crecido extraordinariamente entre la insurgencia. Los líderes de esta facción insurgente, apoyada por segmentos de población suní, empezaron a creer que los Estados Unidos se irían pronto, dejándoles a ellos la segunda y decisiva parte de su lucha, la guerra contra los chiíes. Fue en este periodo (concretamente el 2 de marzo), coincidiendo con la festividad religiosa de la *Ashura*, cuando se produjeron los ataques en las ciudades de Karbala y Bagdad y que les costó la vida a 270 personas. A pesar de la amenaza que los suníes suponían para la población chií, ésta última no se mostró receptiva a acercar posturas ni a apoyar el proceso de transición a la democracia

5. Tras deponer a Sadam, las autoridades ejecutiva, legislativa y judicial, fueron detentadas por un gobierno provisional de transición, la “Autoridad Provisional de la Coalición” liderada por los Estados Unidos y Reino Unido. La Rand Corporation en su monográfico “*A History of the Coalition Provisional Authority*” realiza un repaso extenso y exacto de las actividades desarrolladas por la Autoridad Provisional de la Colación desde su creación con la llegada como administrador de Paul Bremer el 12 de mayo de 2003, hasta su salida, el 28 de junio de 2004.

Véase: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG847.pdf

6. Véase: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/iraq/tal.htm>

pretendido por los Estados Unidos. Muchos de ellos toleraban a regañadientes la presencia de los americanos, y otros, creían que con el apoyo de Irán sería suficiente para preservar su seguridad. Mientras tanto, los Estados Unidos seguían con sus tácticas y métodos.

En menos de un año, la insurgencia había adquirido una forma clásica, la de una brutal contienda entre insurgentes y contrainsurgentes. El mes de abril de 2004 supuso un nuevo punto de inflexión. La violencia se extendió a nuevas áreas de Irak, incluidas zonas de Bagdad que gozaban de una cierta tranquilidad y al norte de la ciudad de Kirkuk. En el sur, las milicias chiíes, bajo el control de Moqtada al Sadr, lanzaron una ofensiva contra la Coalición tras la detención de uno de los lugartenientes del Ejército del *Mahdi*. Fue la primera vez, tras la sanguinaria toma de Faluya en abril de 2004, que la insurgencia suní colaboró con las milicias chiíes. El temor a que tal ofensiva se tradujese en un alzamiento de ambos bandos hizo que Washington suspendiera el asalto a la ciudad, con partes que aún estaban bajo el control de la insurgencia. En junio, el alzamiento de las milicias chiíes en el sur fue abatido. Sin embargo, la insurgencia en la ciudad de Faluya estableció un gobierno en las calles similar al de los Talibán en Afganistán. AQI controlaba barrios enteros y Faluya sirvió de base para la guerrilla desde donde podían planear y lanzar ataques a lo largo del triángulo suní (Hashim, 2006: 42-44)⁷.

Faluya fue una victoria para la insurgencia tanto política como psicológicamente que generó una atmósfera entre el movimiento y sus seguidores de que la victoria era posible e incrementó la percepción de que una derrota de los Estados Unidos era una opción plausible.

Con el proceso de retorno de la soberanía al gobierno iraquí próximo a junio de 2004, el ejército de los Estados Unidos decidió conceder una mayor autonomía al país anfitrión y adoptar un enfoque estratégico indirecto. Las unidades se centraron entonces en tareas que comprendía la protección de oficiales iraquíes e infraestructuras y la cesión gradual del protagonismo a los cuerpos y fuerzas de seguridad autóctonos en lo concerniente a la dirección de las operaciones de contrainsurgencia⁸.

7. El Triángulo Suní es una expresión utilizada para describir a una zona geográfica en Irak situada al noroeste de Bagdad, en el área central del país. Los vértices del triángulo son Bagdad, Ramadi y Tikrit, y en el interior del mismo quedan ciudades como Faluya y Samarra.

8. En este periodo, se crea la *Multinational Security Training Command-Iraq* (MNSTC-I), liderada por el general George Casey, que reemplazaba al General Sánchez, y que tenía como objetivo coordinar el desarrollo de las fuerzas de seguridad con el nuevo gobierno iraquí, y se llega a un acuerdo, por petición de los Estados Unidos, de que sea la OTAN, la que asuma la tarea de entrenamiento de las tropas iraquíes. Su misión giraba en torno a cuatro elementos: instrucción a los oficiales del ejército iraquí por personal OTAN; creación de instalaciones para el entrenamiento de oficiales; entrenamiento de oficiales iraquíes en instalaciones OTAN; donación de equipamientos a las fuerzas de seguridad iraquíes.

Mientras que la adopción de un enfoque que busque reforzar la autoridad de la nación anfitriona y minimizar la presencia extranjera es fundamental en todo proceso de empoderamiento, los tiempos elegidos para implementar tal estrategia no fueron sin embargo los más adecuados. Las nuevas fuerzas de seguridad iraquíes no estaban preparadas para reemplazar las unidades del ejército de los Estados Unidos, por un problema más de eficacia que del número o cantidad de efectivos. Esta falta de capacidades provocó que por una lado, se perdiera la iniciativa en determinadas partes de Irak (especialmente en la provincia de Anbar), y del otro, un aumento considerable de la violencia insurgente.

La transferencia de poder en junio de 2004 no hizo que cesaran los ataques de la insurgencia. La ejecución de rehenes, sumada a los ataques suicidas perpetrados por AQI durante las celebraciones religiosas chiíes, generaron un aumento de las hostilidades entre las distintas etnias del país. En otoño de ese mismo año, oficiales del ejército americano reconocían que la insurgencia estaba cerca de hacerse con el control de importantes áreas del centro de Irak, como las ciudades de Faluya, Ramadí, Samarra y Baqubah. Fue entonces cuando se advirtió de que la insurgencia podría estar desarrollando uno de los modelos o patrones clásicos propios de este fenómeno político consistente en garantizar zonas liberadas desde las que desarrollar y consolidar capacidades que permitan un enfrentamiento de tipo convencional. Esta situación, inaceptable tanto para los miembros de la Coalición como para el ejército iraquí, era especialmente preocupante en la ciudad de Faluya, que pasó a convertirse en el epicentro de la resistencia.

En noviembre, los Estados Unidos lanzaron una de las mayores ofensivas de toda la campaña (la segunda en importancia por su escala y la mejor planificada) para recuperar las áreas bajo control de la insurgencia. Expulsados ya de Faluya, la insurgencia se dedicó a lanzar ataques por todo Irak y especialmente en Mosul, ejecutando a miembros de policía kurda y de las milicias chiíes. Unos ataques, que por su carácter sectario, resultaron ser contraproducentes para la propia insurgencia, generando fricciones en el seno de la resistencia y enfrentamientos directos entre iraquíes y aquella facción compuesta en su mayoría por combatientes extranjeros, AQI.

En enero de 2005, los ataques contra la comunidad chií se tradujeron en una escalada e intensificación de la violencia sectaria. En este mismo mes, tuvieron lugar las primeras elecciones libres en Irak, y para garantizar la seguridad del proceso, el Mando Central de los Estados Unidos realizó el mayor despliegue de tropas sobre Irak desde el inicio de la contienda, pasando de 17 a 20 brigadas.

Las elecciones fueron un duro golpe psicológico y político para la insurgencia. La población parecía haber cambiado su percepción de la insurgencia y la administración americana empezó a hablar del principio del fin de la resistencia. Sin

embargo, ésta lanzó una nueva oleada de ataques (incluido un coche bomba que costó la vida a 125 personas en Al-Hillah, una ciudad en el centro de Irak a 100 kilómetros al sur de Bagdad) e intensificaron las operaciones en la provincia de Anbar (Cordesman, 2005: 6-8).

El efecto positivo tras las elecciones se produjo en parte de la población iraquí, pero no en los *yihadistas* extranjeros que por entonces asumían un rol esencial en la insurgencia. Mientras que las elecciones de 2005 pudieron convencer a aquellos segmentos de población indecisos a que acercaran posturas al gobierno, no se registraron señales de que el apoyo a la insurgencia hubiera disminuido, al menos a los niveles necesarios como para no poder mantenerse activa.

Las elecciones de 31 de enero de 2005 se pueden considerar el primer paso concreto hacia el restablecimiento de la legitimidad de Irak. La alta participación con cerca de 8,5 millones de votantes fue un golpe psicológico a la lógica la violencia. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron todo lo positivos que se hubiera deseado. La baja participación de la población suní y la sobre-representación de las comunidades kurda y chií, fortalecían las posiciones de los elementos más extremistas e islamistas de entre la comunidad árabe suní que rechazaba el proyecto, argumentando que la composición del reparto de poder deslegitimaba el proceso, a la vez que reforzaba la opción del uso de la fuerza como respuesta a lo que ellos percibían y consideraban una injusticia (Rogers, 2006: 101-110).

El recrudecimiento del conflicto en la primavera de 2005 volvió a sembrar dudas sobre la estrategia planteada por el ejército de los Estados Unidos. Es por ello que ese mismo otoño, los esfuerzos de éste se centraron en incrementar la autonomía de las fuerzas de seguridad iraquíes para que fueran ellas, en primera persona, las encargadas de neutralizar la actividad insurgente. Se iniciaba de esta manera una nueva fase de la estrategia donde el ejército de los Estados Unidos se concentraría en tareas de pacificación a largo plazo (GAO, 2006). En noviembre, ve la luz la *National Strategy for Victory in Iraq*⁹, que definía la victoria a largo plazo como la derrota del terrorismo en Irak y la neutralización de la insurgencia. Ante la pérdida de apoyos entre la población americana al despliegue militar mencionado con anterioridad, la administración Bush decidió conectar (a fin de justificar) la estrecha relación del conflicto con la lucha a gran escala de la Guerra contra el Terror, con el objetivo de derrotar al más importante de los enemigos en Irak, aquellos grupos vinculados a Al Qaeda (AQI) o al movimiento *yihadista* global.

En 2006 se produce un cambio geográfico de la lucha de la insurgencia. Si durante la segunda mitad de 2005 el conflicto se centraba en Tal Afar, una ciudad y distrito

9. Disponible en: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/iraq_strategy_nov2005.html

cercano a Mosul, y en remotas regiones de la provincia de Anbar (principalmente en posiciones fronterizas de Siria, Jordania y Arabia Saudí), en 2006 la intensificación de la actividad insurgente se trasladó a Bagdad. Se produjo también otro cambio relevante. El núcleo del conflicto se convirtió en una lucha de poder entre suníes (liderados por AQI) y extremistas chiíes por el control de áreas claves de Bagdad, creando o protegiendo enclaves sectarios, e imponiendo sus respectivas agendas políticas y religiosas. El conflicto tomó un nuevo rumbo dramático en febrero de 2006 con la bomba en la ciudad de Samarra, uno de los lugares sagrados de la comunidad chií. Lo que comenzó como una guerra de ocupación, pasó a convertirse en un estado incontrolable de violencia sectaria entre chiíes y suníes, con milicias y escuadrones de la muerte envueltos en una escalada de violencia contra civiles y limpieza étnica. Este incremento de la violencia asestó un duro golpe a los logros alcanzados durante 2004 y 2005 en donde se buscaban la legitimación a través de las urnas de un gobierno iraquí, así como la *iraquización* de sus fuerzas de seguridad.

En el nivel político, el estilo autoritario del gobierno de Ibrahim al-Jaafari (un gobierno de colación de partidos chiíes y kurdos), y su estrecha relación con Irán, le hicieron ganarse la oposición tanto de kurdos y chiíes nacionalistas, como la de los árabes moderados (y por supuesto de la comunidad suní). La inclusión de la facción del clérigo radical Moqtada Al Sard en el gobierno fue también problemática. La decisión de incorporar elementos que representaban en este caso los intereses de una de las facciones más radicales de la comunidad chií acabó por minar la credibilidad del gobierno. El proceso de redacción y aprobación de la nueva constitución no gozó del consenso nacional. Muchos líderes y grupos suníes sentían que no estaban adecuadamente representados en la carta constitucional¹⁰. En lo concerniente al contenido, se oponían a las referencias que se hacían al federalismo y a la falta de claridad en cuanto a los términos de reparto de los ingresos derivados del petróleo. En las provincias suníes el voto contra la constitución fue extremadamente alto, llegando al 81% en Saladino, y al 96% en Anbar. La mayoría de los suníes expresaron su compromiso con el proceso político participando en el referéndum de 15 de octubre de 2005, así como su rechazo a la propuesta de constitución a través de un no masivo. Una poderosa minoría de suníes, particularmente aquellos cercanos a las posturas de AQI, se oponían completamente al proceso y continuaron con la ola de violencia sectaria. AQI se mostró dispuesta y capaz de interrumpir la consolidación postelectoral que daría lugar a un nuevo *status quo* político.

10. http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf

La llegada de Nuri al Maliki al poder y la puesta en marcha de la Surge

La situación que se encontró Nuri al Maliki cuando llegó al poder en mayo de 2006 no era nada halagüeña. El proceso político se encontraba en un punto muerto y la situación securitaria se había deteriorado dramáticamente por la violencia que afectaba a gran parte del país. El gobierno se sentía incapaz de hacer frente a los retos de seguridad, ya no solo por la falta de preparación de las fuerzas y cuerpos de seguridad iraquíes, sino por la presión que ejercían determinados miembros de su gobierno que representaban intereses de milicias como la del *Mahdi*, y que a ojos de la población le hacía perder toda credibilidad ante la ausencia de neutralidad (Katzman, 2006).

Es entonces, cuando a inicios de verano de 2006 (concretamente el 14 de junio) se pone en marcha la operación *Together Forward* entre las fuerzas de seguridad iraquíes y el ejército de los Estados Unidos. Este plan de seguridad, que supuso la concentración de unidades desplegadas en otras regiones del país, tenía como objetivo reducir los niveles crecientes de violencia que desde mediados de febrero de 2006 arrasaba la ciudad de Bagdad. Los oficiales del ejército reconocieron que la capital era la punta de lanza de la violencia y que si no conseguían recuperar el control aquí, no tendrían la oportunidad de hacerlo en el resto del país. Pero esta concentración de unidades tuvo un efecto globo. Centrar la atención en Bagdad provocó la pérdida de aquellas otras regiones que habían conseguido arrebatar a la insurgencia, expandiendo la violencia y permitiendo a las guerrillas retomar nuevamente posiciones, en particular, en la provincia de Anbar. A este error estratégico se le sumaron otra serie de inconvenientes. Las fuerzas de seguridad iraquíes estaban mal preparadas; las unidades, que se conformaban en base al lugar de pertenecía, se negaban a ser movilizadas; había informes que revelaban que cerca de un 70% de los miembros de la policía iraquí eran infiltrados de las distintas milicias; los proyectos de reconstrucción se paralizaron como consecuencia de la larga duración de la Ofensiva, que se extendió hasta finales de octubre de ese mismo año. A todo esto, habría que sumarle la falta de voluntad política de la clase dirigente iraquí por frenar la creciente amenaza que planteaban las milicias.

Together Forward fue un absoluto fracaso que no hizo sino agotar la paciencia tanto de la población iraquí como la de la audiencia estadounidense. Las fricciones en el seno de la Autoridad Provisional de la Coalición eran también notables. El comandante en jefe del ejército británico recomendó la salida de las tropas del país argumentando que la presencia de la ocupación exacerbaba los problemas de seguridad, y las altas instancias de la administración americana, a la vista de los demandantes contextos de Irak y Afganistán, especulaban sobre la capacidad de su ejército para hacer frente a todos los retos securitarios, en particular, en el hipotético caso de un enfrentamiento de tipo convencional (Kimberly, 2009: 20-43).

Los problemas no acababan ahí. La administración Bush tuvo que hacer frente a las demoleadoras conclusiones del informe elaborado por el Grupo de Estudio sobre Irak¹¹ que subrayaba (entre otras cuestiones) los déficits de la estrategia del presidente Bush para Irak, la necesidad de que los Estados Unidos iniciaran un diálogo constructivo con Irán y Siria, así como la recomendación de la retirada gradual de las tropas estadounidenses, repliegue que, según esos expertos, deberían haberse concluido a principios de 2008 (Baker & Hamilton, 2006).

La insurgencia por su parte percibía que su estrategia estaba dando buenos resultados. La capacidad resolutoria de los Estados Unidos no era la misma y las facciones pro-gobierno desconfiaban del grado de voluntad y compromiso para hacer frente a la amenaza creciente de la insurgencia suní. Este clima llevó a que muchos líderes de facciones insurgentes que se habían sumado al proceso de reconciliación activaran nuevamente sus milicias y tomaran iniciativas particulares. El primer ministro Maliki se mostró incapaz de reconducir la situación y de hacer avanzar el proceso político. La violencia sectaria que arrasaba el país se hizo especialmente dura en Bagdad y para finales de 2006, AQI controlaba extensas franjas de territorio que servían como base de operaciones. Este escenario tan poco prometedor fue lo que impulsó a los Estados Unidos a anunciar la nueva política para Irak, la denominada *Surge* (Hamilton, 2008: 1-3).

Esta estrategia que vio la luz el 19 de enero de 2007 incluía una admisión parcial de los fallos que se habían cometido hasta la fecha (IISS, 2007). Se trataba de un reconocimiento implícito y público, forzado por las conclusiones del informe Baker-Hamilton, de los errores y ausencias de un plan que se alejaba mucho de la realidad y de los requerimientos del conflicto iraquí. El objetivo era parar la guerra sectaria que asolaba Bagdad, retornar la capital a unos niveles aceptables de seguridad y recobrar de esta forma la confianza pública en las autoridades centrales y los Estados Unidos. La *Surge* fue un intento de proveer a las autoridades de un tiempo muerto que ayudase al gobierno a resucitar la reconciliación nacional como condición política básica para la seguridad y estabilidad. El éxito de esta reconciliación nacional descansaba en una serie de condiciones. En primer lugar, pretendía alcanzar acuerdos a las enmiendas de la constitución, a fin de conciliar los intereses de las comunidades más

11. El Grupo de Estudios sobre Irak fue nombrado por el Congreso de Estados Unidos el 15 de marzo de 2006. Compuesto por diez miembros (cinco del partido republicano y otros cinco del demócrata) y presidido por los congresistas James Baker y Lee Hamilton, tenía como objetivo evaluar la situación en Irak y proponer estrategias de futuro. Durante un periodo de ocho meses, el Grupo de Estudios mantuvo reuniones con oficiales militares, expertos en la región, académicos, periodistas y funcionarios gubernamentales de alto nivel. El 6 de diciembre de ese mismo año vio la luz el informe final que contenía las conclusiones y propuestas del Grupo para mejorar la seguridad, el fortalecimiento del nuevo gobierno, la reconstrucción de la economía y de las infraestructuras, así como el mantenimiento de la estabilidad en la región

representativas. Una reforma de las leyes que acabaron por dismantelar el antiguo aparato estatal durante el régimen de Sadam en manos del partido Baas, con el objeto de retornar a sus puestos de trabajo (o al menos compensarlos) a aquellos que no formaron parte de la cúpula y que por ende, no fueron responsables de las decisiones adoptadas en las más altas instancias. Contemplaba a su vez un reparto equitativo de los ingresos del petróleo entre los iraquíes, así como la asignación de 10 billones de dólares destinados a la reconstrucción de las infraestructura con el objetivo mantener vivo el binomio seguridad – desarrollo. En cuanto a la dimensión regional del plan, contrariamente a las recomendaciones del informe Baker-Hamilton, la estrategia se vio nuevamente liderada por la visión conservadora de la administración Bush hacia la región. La secretaria de estado Condoleezza Rice centró sus esfuerzos diplomáticos en darle forma a un amplio eje regional anti-iraní (que comprendía a Arabia Saudí y otros miembros del Consejo de Cooperación del Golfo como Jordania y Egipto), que sirviera de apoyo a la estrategia americana en Irak. La Casablanca intentaba capitalizar los asuntos regionales enfatizando la creciente influencia de Irán y los temores relacionados con las tensiones entre suníes y chiíes. Sin embargo, a pesar de esta extensa preocupación acerca de las pretensiones hegemónicas iraníes, el intento de los Estados Unidos de crear un frente común falló porque ningún país de la región quería una confrontación directa contra el régimen de los ayatolás. De hecho, el único mensaje claro que recibió la administración americana fue que toda tentativa de cooperación pasaría por reavivar el proceso de paz arabo - israelí.

A modo de conclusión

La puesta en marcha de la *Surge*, y las alianzas puntuales entre comunidades suníes y el ejército de los Estados Unidos, supuso un cambio de rumbo estratégico que trajo consigo un descenso significativo de la violencia sectaria. En el caso de AQI, en el periodo comprendido entre marzo a junio de 2010, se capturaron o eliminaron a 34 de los 42 dirigentes del Estado Islámico de Irak (Shanker, 2010). Sin embargo, la retirada de las tropas de los Estados Unidos, sumada a la ruptura de las conversaciones para formar gobierno (ambos en agosto de 2010) entre las dos principales formaciones iraquíes tras cinco meses de vacío de poder, crearon una nueva brecha (principalmente entre suníes y chiíes) que está siendo capitalizada desde entonces por los segmentos más radicales y violentos de las principales comunidades.

Este es un ejemplo sintomático de la fragilidad de un sistema y de la falta de habilidad del Estado para formular e implementar estrategias que le permitan alcanzar objetivos económicos y sociales. Nos encontramos ante un nuevo escenario que podríamos describir como “democracia no segura”, entendida ésta como una democracia abierta a todas las posibilidades, ya sea la vuelta a una dictadura, o una fragmen-

tación del propio país, especialmente después del fracaso de los gobiernos iraquíes que se han ido sucediendo y su falta de capacidad para garantizar una defensa y estabilidad del nuevo régimen democrático en Irak. Una ineptitud que ha conducido a la aparición de llamamientos y movimientos que claman por el cambio y que sobrepasan el ámbito político legítimo, especialmente debido al deterioro de los servicios y a la falta de soluciones serias a los problemas y demandas del conjunto de la sociedad iraquí.

Referencias bibliográficas

- AYLWIN-FOSTER, Nigel (2005): "Changing the Army for Counter Insurgency Operations", *Military Review*, pp. 2-15.
- BAKER, James y HAMILTON, Lee (2006): *The Iraq Study Group Report: The Way Forward - A New Approach*, Vintage, 1st Authorized Ed edition.
- BENSAHEL, Nora (2006): "Preventing Insurgencies alter mayor combat operations", *Defence Studies*, Vol. N° 3, pp.278-291.
- BEAITHWAITE, Alex (2010): "Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N° 3, pp. 311-319.
- BREMER, Paul (2006): *My Year in Iraq: the Struggle to Build a Future of Hope*, Simon & Schuster; First Edition, First Printing edition.
- CEDERMAN, Lars-Erik, HUG, Simon y KREBS, Lutz F. (2010): "Democratization and Civil War: Empirical Evidence", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N° 4, pp. 377-394.
- COHEN, Eliot; CRANE, Conrad; HORVATH, Jan y NAGL, John (2006): "Principles, Imperatives and Paradoxes of Counterinsurgency", *Military Review* Vol. 86 N° 2, pp. 49-53.
- CONETTA, Carl (2005): "Vicious Circle: The Dynamics of Occupation and Resistance in Iraq Part One", *Project Defense Alternative Research Monograph*.
- CORDESMAN, Anthony H. (2005): "Iraq and Foreign Volunteers", *Center for Strategic and International Studies*.
- FEARON, James D. y LAITIN, David (2003): "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" *American Political Science Review*, Vol. 97, Issue 01, pp 75-90.
- GLEDITSCH, Kristian S. y RUGGERI, Andrea (2010): "Political Opportunity Structures, Democracy and Civil War", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N° 3, pp. 299-310.
- HAMILTON, Eric (2008): "Developments fighting Al Qaeda in Iraq", *Institute for the study of war*.
- HASHIM, Ahmed, S. (2006): *Insurgency & Counter Insurgency in Iraq*, Cornell University Press.

- HENDRIX, Cullen S. (2010): “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict”, *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N° 3, pp. 273-285.
- IISS (International Institute for Strategic Studies) (2007): “Iraq under the Surge”, *IISS Strategic Comments*, Vol. 13, Issue 2.
- KATZMAN, Kenneth (2006): “Iraq: Elections, Government, and Constitution”, *Congressional Research Service*.
- KIMBERLY, Kagan (2009): *Surge: A Military History*, New York, Encounter Books.
- MANSFIELD, Edward D. y SNYDER, Jack (1995): “Democratization and the Danger of War”, *International Security*, Vol. 20, N° 1, pp. 5-38.
- METZ, Steven (2007): “Learning from Iraq: Counterinsurgency in American strategy”, *Strategy Studies Institute*.
- POLLACK, Kenneth (2006): “A Stitch in Time: A New Strategy for America in Iraq”, *The Brookings Institution, Analysis Paper no.7*.
- ROGERS, Paul (2006): *Iraq and the war on terror: twelve months of insurgency 2004/2005*, London, Tauris.
- SHANKER, Thom (2010): “Qaeda Leaders in Iraq Neutralized, US Says”, *The New York Times*.
- SKOCPOL, Theda (1985): “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans, Peter B, Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- SOBEK, David (2010): “Master of their Domains: The Role of State Capacity in Civil Wars”, *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N° 3, pp. 267-271.
- UNITED STATE GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2006): *Rebuilding Iraq; More Comprehensive National Strategy Needed to Help Achieve U.S. Goals*, GAO 06-788.
- WARREN, Chin (2007): “Examining the Application of British Counterinsurgency Doctrine by the American Army in Iraq”, *Small Wars & Insurgencies*, Volume 18, Issue 1.

