



¿Una nueva constitución federal para Irak?

POR **JIM BEAULIEU**

El concepto de que una constitución pueda incluir la distribución del poder y una descentralización protegida de los ingresos a través de decisiones locales tomadas por políticos locales, no está siendo promovida activamente en Irak, por lo menos hasta el momento.

Para cumplir el acuerdo con el Consejo de Gobierno Iraquí, la Autoridad Provisional de la Coalición prometió entregar el poder a los iraquíes el 30 de junio de 2004. Para lograr lo anterior, deberán formarse para el 31 de mayo comités políticos de cada una de las 18 provincias de Irak, quienes elegirán a los miembros de la Asamblea Nacional Transitoria, la cual preparará una nueva constitución para el país. En enero del año en curso, los iraquíes organizaron grandes manifestaciones para exigir elecciones, en lugar de la formación de los comités políticos. Entonces, un cambio en la política de los Estados Unidos instó al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a enviar una misión de expertos de la ONU a Irak para investigar si sería posible tener elecciones para finales de mayo.

Después de que la situación sobre las elecciones haya sido resuelta, el federalismo podría encontrar un lugar en la nueva constitución iraquí. Sin embargo, Irak ha experimentado dictaduras por más de 30 años y no tendrá una fácil transición a la democracia y al federalismo. A pesar de que la gente de Irak parece querer y tendrá que aceptar un sistema democrático, no existe certeza sobre si tendrán información suficiente sobre los conceptos o bien un liderazgo que les permita considerar qué forma de federalismo funcionará mejor para el país y cómo evitar efectivamente los excesos políticos del pasado.

Irak es un país de cerca de 25 millones de personas, divididos por diferencias de idiomas, sectas religiosas, lealtades tribales y una distribución desigual de la riqueza. El uso de la fuerza y del miedo ha mantenido esta diversidad bajo control. El poder político, militar y económico se concentró en una persona, Saddam Hussein, y en su partido Baath. Esta concentración del poder convenía a las necesidades de un dictador que quiso dominar, en lugar de servir, a la gente de Irak.

Se aceptaba la diversidad entre la población, incluso se explotaba, pero nunca se recompensaba. La diversidad en la acción política no era aceptada y se castigaba severamente. Saddam Hussein prohibía la distribución del poder político porque esto representaba una amenaza a su control centralista.

Un estricto control de la riqueza

Además del poder militar, el control de la riqueza del país era un fuerte mecanismo para mantener el dominio de Hussein. En años pasados, aproximadamente 90% de todos los gastos públicos de

Irak provenían de los ingresos del petróleo. Estos ingresos eran controlados desde Bagdad y distribuidos a las provincias (*governorates*) a través de ministerios nacionales. Aunque había un sistema de operación descentralizado, todas las decisiones se tomaban en Bagdad y reflejaban las prioridades e influencias de los participantes de Bagdad, con excepción de las delegaciones provinciales que alcanzaban a tener cierta influencia en estas decisiones.

La concentración del poder en Bagdad abrió la puerta a la corrupción en el nivel nacional, sin tener que rendir cuentas a los líderes provinciales, y ciertamente mucho menos a los ciudadanos de las provincias.

Al pensar sobre el futuro de Irak, muchos apoyan al federalismo como un método democrático para distribuir el poder y evitar el regreso de cualquier poder dictatorial, o al menos de cualquier abuso dictatorial del poder. Específicamente, una constitución federal con controles y contrapesos (*checks and balances*) adecuados sobre aquellos que detenten la autoridad es vista como la respuesta a las futuras necesidades democráticas de Irak. El poder distribuido y protegido bajo una constitución en un Estado federal podría ser de utilidad para el país y, sin duda, un fuerte sistema presidencialista sería visto como parte de la solución, de manera parecida a lo que está emergiendo de las cenizas de guerra en Afganistán.

La presidencia: controles y contrapesos?

La opción de un sistema federal centralista y presidencial tiene sus ventajas. Irak necesita un gobierno central fuerte para reestablecer la ley y el orden, para administrar sus ingresos petroleros nacionales, para prestar servicios nacionales como salud y transporte, y para mantener un Estado unificado. Saddam Hussein buscó alcanzar metas similares, pero el interés público no fue la prioridad en esa búsqueda. El interés propio, más que el interés público, guió al dictador en su búsqueda hacia las metas nacionales.

Para la utilización de los poderes presidenciales, la nueva constitución iraquí será construida probablemente con base en controles y contrapesos similares a los encontrados en otros sistemas federales presidenciales. Se espera que la nueva constitución proporcione un papel constitucional definido para las 18 provincias existentes, partiendo de que estas provincias tienen poca o nula experiencia en la fiscalización directa y carecen de un sistema para instrumentarla. Los ingresos petroleros probablemente serán distribuidos por Bagdad como la principal fuente de ingresos para las provincias. Y será Bagdad, no la constitución, quien dirigirá el flujo de los ingresos petroleros hacia las provincias.

Sin embargo, este sistema no serviría a la gente iraquí porque mantendría una de las debilidades del sistema de gobierno saliente: la centralización del poder y del dinero en Bagdad. El sistema federal presidencial, con sus controles y contrapesos, será una mejora respecto al viejo sistema, pero no ofrecerá un progreso real a menos de que el control del dinero sea compartido con las

Jim Beaulieu es ex Ministro Adjunto de Asuntos Urbanos de la provincia de Manitoba. Recientemente regresó de un proyecto de trabajo de tres meses en la provincia de Najaf en Irak.

provincias y las municipalidades, por medio de disposiciones constitucionales.

Un sistema federal eficaz, fiscalmente descentralizado en Irak podría incluir:

- un gobierno nacional elegido, con responsabilidades nacionales tales como la salud, la defensa, la producción de petróleo, el transporte, etc., con diversos controles y contrapesos, especialmente un control civil de las fuerzas armadas;
- la elección democrática de los 18 gobiernos provinciales, para reemplazar los 18 "governorates" utilizados por la dictadura de Saddam bajo un sistema de control y finanzas centralizado; y
- una constitución que incondicionalmente asigne a las provincias su parte de los ingresos petroleros nacionales.

Dinero y autoridad a las provincias

La distribución del poder en el marco de una constitución federal ayudará a dosificar la influencia entre la diversidad de grupos poblacionales. Los intermediarios locales de poder ya existen entre algunos grupos religiosos y minorías étnicas pero, por décadas, muchas minorías y las poblaciones que las representan fueron apartadas del poder y las finanzas de un Bagdad controlado por Saddam Hussein, los militares y los miembros de la minoría Sunni.

Un sistema federal descentralizado efectivo requiere que el poder y las finanzas fluyan a las provincias como derechos consagrados en la constitución, más que como resultado de negociaciones con el gobierno nacional en Bagdad. Bajo este sistema, las provincias no tendrían sólo el derecho a legislar sobre su área de responsabilidad, sino que también podrían gastar su porción constitucional de ingresos petroleros nacionales en prioridades provinciales.

Las elecciones locales en las provincias asegurarán un mayor nivel de rendición de cuentas de los recursos distribuidos provenientes de los ingresos petroleros nacionales. La rendición de cuentas local, por su parte, incrementará la posibilidad de que los gastos prioritarios locales sean la consideración principal en los programas provinciales. Pero los gastos locales no pueden depender de los caprichos de Bagdad.

Una distribución constitucional de ingresos crearía en Irak 18 centros de poder que, dentro de su limitada jurisdicción provincial, sobrepasarían el poder e influencia de Bagdad y del parlamento nacional. Sin duda, esto crearía 18 centros de poder político que reflejarían la diversidad de la gente en Irak. Esto funcionaría como un contrapeso a los abusos dictatoriales del pasado y disminuiría los temores actuales respecto a la desatención gubernamental de los grupos excluidos tradicionalmente del poder en Bagdad.

Poder efectivo y legítimo a las comunidades étnicas y religiosas

Los kurdos en el norte del país podrían ser gobernados por líderes kurdos y tener administraciones que reflejen sus valores provinciales. Lo mismo aplicaría para los Sunnis, en el centro de Irak, y para los chiitas del sur del país. Las líneas de demarcación territorial entre las 18 provincias no son perfectas, pero la presencia de gobiernos provinciales con poder legítimo, que reflejan el sostentimiento a las mayorías étnicas y religiosas locales, promete disminuir las tensiones entre estos grupos cuando se trata de colaborar en la solución de problemas nacionales.

Actualmente, los contratistas financiados por la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak están intentando ayudar a los consejos provinciales a adquirir prácticas de gobernanza que los ayuden a lograr una administración local efectiva. Esta asistencia

incluye capacitación, fondos para gasto en infraestructura esencial, creación de empleo, y el establecimiento de la base electoral para el gobierno democrático local. Esta asistencia se proporciona bajo la dirección de la Autoridad Provisional de la Coalición y sin ninguna otra autoridad constitucional o legal que no sea la de las fuerzas de ocupación.

Los Consejos Provinciales de Gobierno son designados por la Autoridad Provisional de la Coalición y carecen de autoridad legislativa, de gasto o de fiscalización. Son esencialmente de consulta y deben procurar recibir de otros actores recursos y decisiones favorables.

No existe una rendición de cuentas democrática respecto a las acciones emprendidas por la Autoridad Provisional de la Coalición o de los consejos nombrados por dicha Autoridad. Esta responsabilidad se realizará después de la celebración de las elecciones de 2005.

Las experiencias registradas hasta ahora por estos órganos de gobierno son más frustrantes que educativas. Estos órganos de gobierno son locales y esa es la naturaleza de muchos de los problemas diarios experimentados por los ciudadanos. Se reciben quejas sobre las interrupciones diarias de agua y electricidad, o la falta de empleo. Sólo Bagdad tiene el poder para resolver dichos asuntos.

Pero los ciudadanos locales empiezan a sentirse más a gusto con la oportunidad de exigir mejoras.

Los llamados "políticos provinciales" están atrapados en medio de las circunstancias. En el ámbito local, ellos quieren actuar y se espera que actúen, pero desafortunadamente carecen de las herramientas necesarias de una provincia para actuar en un Estado federal. Una manera de hacer más efectivos a estos futuros consejos es prometerles explícitamente que la descentralización del poder y la distribución constitucional de ingresos vendrá con las elecciones provinciales del 2005 y que resultarán en poder legítimo y efectivo de los consejos provinciales para actuar sobre sus prioridades locales con sus propios ingresos.

¿Falta de facultades para las provincias y continuación del control central?

Una de las declaraciones más escalofriantes que están surgiendo ahora en Irak es que las provincias podrían no tener la capacidad de cumplir completamente con sus responsabilidades bajo un sistema federal descentralizado, por lo cual Bagdad deberá retener los poderes centralistas para dar cabida a una transición ordenada. Este argumento podría ser usado por los ministerios centrales y los intermediarios del poder para resistirse a una efectiva descentralización por tiempo prolongado.

La única esperanza es que las elecciones de 2005 y la nueva constitución reconozcan la importancia que tiene la descentralización financiera para la gobernanza local. Las provincias podrán cometer errores, pero éstos serán locales, mucho más pequeños que los errores nacionales y, consecuentemente, corregidos de manera más fácil por los líderes locales. Cualquier debilidad circunstancial en las capacidades provinciales puede ser solucionada por las medidas transitorias de la constitución y a través del apoyo continuo de las naciones occidentales en el desarrollo de capacidades.

La distribución económica y el poder electoral dentro de una constitución federal descentralizada, ayudarán a crear una cultura democrática que reconozca y aproveche la diversidad de las comunidades iraquíes. Tal distribución logrará disminuir cualquier posibilidad de futuros abusos bajo un poder nacional centralizado en Bagdad.

Es necesario presentar esta opción a los miembros de la Asamblea Nacional de Transición y, de ser aceptada, someterla también a consideración de la población de Irak. ☠