



La transición
democrática en Iraq
y la asistencia internacional
de México en
materia electoral

ILIANA RODRÍGUEZ SANTIBÁÑEZ



La transición democrática en Iraq
y la asistencia internacional de México
en materia electoral

Iliana Rodríguez Santibáñez

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 13

Primera Edición, 2011

D.R. © 2011 Instituto Electoral del Estado de México,
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
Toluca, México. C. P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)
ISBN 978-607-9028-20-6

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad de la autora, y el Instituto Electoral del
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita



La transición
democrática en Iraq
y la asistencia internacional
de México en
materia electoral

ILIANA RODRÍGUEZ SANTIBÁÑEZ



*La diferencia de las formas de Estado
se deduce de la diversidad de las personas
a quienes es confiado el poder soberano*

T. Hobbes



Introducción

En Iraq coexisten diversos grupos étnicos, principalmente los kurdos y los chiitas, que en 1991 se rebelaron contra el gobierno, siendo reprimidos en pocas semanas por las fuerzas de Saddam Hussein. El origen de los acontecimientos de entonces es incomparable al reciente fenómeno de rebelión tunecino, egipcio y libio, primero porque en el caso iraquí las protestas exigían en principio la mejoría en la calidad de su administración pública, y no el reclamo de un cambio de régimen, lo que sí ocurrió en los estados mencionados. Aunque claro está que con el derrocamiento de Hussein más tarde quedaría al descubierto la intención del cambio de gobernante. Por otra parte, la movilización social tampoco fue en la misma proporción, esto debido a la presencia de la fuerza multinacional en Iraq, que sin duda mantiene acotada la región, ante cualquier probable brote de violencia que pudiera dar paso a una nueva medida colectiva secundada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante las amenazas a la paz (*cf.* Naciones Unidas, 1945, capítulo VII).

La represión en Iraq se manifestó a través de la masacre de ambos grupos étnicos al norte y sur del país. Como respuesta a estos ataques gran parte de la población comenzó a huir hacia países vecinos como Irán y Turquía, lo

cual tuvo importantes consecuencias debido a que estos países no contaban con las condiciones necesarias para recibirlos en calidad de refugiados. Es por esto que, sin tener a dónde ir, sin comida, sin atención médica y con las bajas temperaturas presentadas en la zona, miles de personas comenzaron a morir.

La comunidad internacional tomó conciencia de la situación más rápido que en otros conflictos, como el de Ruanda o Somalia; sin duda, Iraq mantiene el interés no sólo por poseer ricos yacimientos petrolíferos, sino por ser geopolíticamente un foco rojo en la región árabe por la rápida movilización jihadista.¹ Principalmente, Estados Unidos de América (EUA), Gran Bretaña y Francia presionaron dentro del Consejo de Seguridad para obtener una resolución que autorizara la intervención militar en la zona por considerar las consecuencias como una amenaza a la paz y seguridad internacional.

En 1991, a través de la resolución 688 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por primera vez, reconoció y condenó de manera explícita la represión de la población civil iraquí, en particular hacia la población kurda, como una amenaza a la paz y la seguridad internacional en esa región. Esto daría una nueva dimensión al concepto de “amenaza a la paz”, de ahí la relevancia del caso iraquí.

¹ Es recomendable leer el libro de Barber, 1996. En esta obra y sobre el tema, Barber habla de dos fuerzas que trabajan en direcciones diametralmente opuestas, en donde Jihad empuja hacia los *parroquialismos*, y Mc World a su vez lo hace hacia la universalización de los mercados; otra dicotomía que señala es que los fundamentalistas quieren restablecer fronteras pueblerinas, mientras que los neoliberales quieren romper con todo tipo de frontera de los estados nacionales, vivir en una “aldea global”. Son, por lo anterior, fuerzas que empujan en direcciones contrarias, pero ambas quieren declarar la guerra al Estado nacional, Jihad lo quiere fragmentar, y Mc World lo quiere reventar; donde lo peligroso que es que si el Estado nacional corre riesgo ante esto, también la democracia, en donde quedaríamos reducidos a simples consumidores (Mc World) o pueblerinos (Jihad) según la fuerza que quiebre con el Estado nacional. Sin duda, estos movimientos internos ya sea de fragmentación por los fundamentalistas o de mundialización por los neoliberales, ponen en un serio peligro al concepto de Estado que tenemos actualmente. Dejando claro el autor la observación de que también existen dos tipos de nacionalismo, el bueno que defiende al Estado nación como lo conocemos ahora, y el malo que es el étnico, o de *parroquialismos*, que no son muy sanos y caen en los grupos del Jihad. Ése fue uno de los motivos de intervención en Iraq, la fuerza que comenzó a tomar la llamada revolución jihadista generó inseguridad y temor en el mundo, particularmente en Estados Unidos tras el 11/09. La incertidumbre para la humanidad y el peligro para la democracia y el Estado en su conjunto, aceleró la intervención en Iraq.

A pesar de las intenciones de la resolución, existieron fuertes rumores de que detrás de esta pantalla de humanitarismo estaban las fuertes intenciones de Estados Unidos de disminuir o derrocar a Saddam Hussein. Así lo describe Fleitz al señalar que

mientras que la resolución 688 refleja la preocupación de los Estados Unidos y Pérez Cuéllar, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con relación a las terribles condiciones de los Kurdos al norte de Iraq, los Estados Unidos también esperaban que la resolución fortaleciera un movimiento de reivindicación en la zona que pudiera poner en peligro el poder de Saddam Hussein. (Fleitz, 2002, p. 97, traducción propia)

La importancia de esta resolución, y de este caso en específico, radica en ser la primera en considerar un conflicto interno como una amenaza a nivel internacional. Lo que, de acuerdo con el derecho internacional, es a todas luces una situación forzada en contra del mismo. La efectividad de la intervención y la muerte de Saddam Hussein, a la fecha, ponen a Iraq y a los Estados Unidos en el escrutinio público.

El tema a partir de la resolución 688, después de la intervención directa, expuso cómo la debilidad institucional, particularmente la electoral, afectaba la democracia parlamentaria de Iraq; las instituciones en la práctica servían más al gobierno en turno que al pueblo mismo. La reconstrucción política de este estado comenzó con la reconstrucción de las instituciones jurídico-electorales para conseguir un representante elegido de forma democrática, paso que pretendía una verdadera transición democrática, cuya primera señal positiva sería a través de la solicitud de asistencia internacional en materia electoral, donde México tendría un papel relevante tras la experiencia adquirida con la pléyade de consejeros en una institución electoral autónoma como el Instituto Federal Electoral (IFE).

Resulta a todas luces cierto el que la vigencia de la ley es la máxima premisa para lograr la estabilidad política, el desarrollo económico y la confianza pública en las instituciones del estado. En Iraq, el componente esencial para imponer la vigencia de la ley es la reforma del sistema judicial iraquí para que sea justo y transparente (GAO-04-902, 2004, p. 79).

En las siguientes páginas se intenta la comprensión del derecho musulmán, se abordan las causas que dieron la oportunidad al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para intervenir en Iraq y el papel que tuvo el derecho internacional en la asistencia internacional para la creación de instituciones de carácter electoral como parte de la transición democrática en Iraq después de 2005.





La democracia en Iraq: elementos importantes para el análisis

Hablar de la democracia en Iraq, como en cualquier lugar del mundo, es complejo, sobre todo cuando para la existencia de la democracia se requieren de instituciones sólidas y un ordenamiento jurídico nacional robusto, capaz de garantizar a la sociedad las vías de participación política adecuadas.

En Iraq la polarización de los grupos étnicos devino en la reducción de opciones electorales para el pueblo. Además las fuerzas políticas inescrupulosas, que se valen del soborno y el terrorismo, consiguen riquezas mediante el saqueo de recursos, incluidos los provenientes de la asistencia internacional, en lugar de proporcionarlos a la tutela responsable de la sociedad. Existe también la privación económica de la mayor parte de la población mundial y el desmoronamiento de los valores morales, junto al fortalecimiento del fundamentalismo religioso al que las instituciones están dando sólo una ley y un orden, en lugar de dar respuesta a la tutela creíble hacia el logro de las aspiraciones de la gente, que es la mejor manera de lidiar con este problema (cfr. Rahman, s. f., p. 12). Es decir,

el pueblo está maniatado por fuerzas políticas, incapaz de lograr desarrollo humano² alguno.

Entre estos dos factores, por una parte el choque étnico y por otro los intereses externos en Iraq que se han desviado del propósito del mantenimiento de la paz y la transición efectiva a la democracia, se forman dos variables que atentan contra ésta, entendiendo que la democracia puede ser observada en tres planos: el jurídico, el social y el económico, además de su definición política clásica como forma de gobierno o régimen bajo el cual el poder se ejerce por la mayoría o totalidad de los individuos (Fernández, 2002, p. 13).

Nos resulta prudente partir, en el caso de Iraq, de la integración de su sistema legal para conocer la concepción bajo la cual se conforma su democracia, sin obviar connotaciones en la interpretación y entendimiento de la idiosincrasia e ideología del poder, a partir de su análisis teórico prescriptivo o axiológico.

EL DERECHO EN EL SISTEMA RELIGIOSO DEL ISLAM

Dentro de la clasificación de los sistemas jurídicos contemporáneos, éstos se han agrupado en las siguientes familias: familia neorromanista, como el caso de México; familia del *common law* o anglosajona, típica del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte; sistemas religiosos, como el que analizamos; familia mixta o híbrida, como en Israel; y la familia socialista (Sirvent, 2010, pp. 8-10), como es el caso de Cuba.

² El desarrollo humano es un concepto acotado por el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, referente al proceso por el que las sociedades tienden a mejorar sus condiciones de vida a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, resultado de un estado con opciones que tienen sus ciudadanos, para ser o hacer lo que se desea ser o hacer, esto dio origen al llamado Índice del Desarrollo Humano, que hoy es un programa mundial auspiciado por Naciones Unidas, y con el que literalmente se mide la calidad de vida en un país o región determinada acorde a su economía. Sin duda, las variables para su determinación van de la mano con los derechos humanos.

Iraq se encuentra dentro de los estados bajo un sistema legal religioso, que más que una familia, corresponde esencialmente a normas que regulan total o parcialmente la conducta humana en algunos aspectos, el islam predomina y cobra connotación como derecho musulmán, tal y como sucede en Iraq, donde el islam se superpone incluso a su Constitución.

Hay una extensa comunidad en Iraq que profesa la religión islámica, se fundan en el Corán, no hay sacerdotes y la relación con Alá es directa y sin intermediarios, respetan a Mahoma como un profeta, escuchan al *mulla*, y siguen la *sharía* (ley) y el *hadith* (tradición), esta religión tiene menos jerarquías que la católica y, por tanto, es más simple para su entendimiento, se problematiza nuestra comprensión ante el desconocimiento del islam y particularmente cuando existen normas de origen religioso con validez jurídica para una comunidad, situación que en el derecho neorromanista, que sigue México por ejemplo, no existe.

Otro factor a considerar es que en Occidente algunos siguen pensando que los árabes son una sola raza, siendo que históricamente hay diversas ramificaciones. Los descendientes de Sem, hijo de Noé, en época de Mahoma son los árabes *al-ariba*, los árabes *muteariba*, que llegaron a Yemen y se diseminaron en todo el continente, y los ismaelitas, sucesores de Ismael, hijo de Abraham, que habitaban en Arabia desierta, quienes también emigraron a diversas regiones (Sirvent, 2010, pp. 163-164).

Antes de Alá, existía el politeísmo y la creencia en deidades mundanas, por lo que existía un aparente desorden donde cada familia o tribu seguía un culto distinto acorde a sus creencias. Tras la existencia de Mahoma se funda el islam como religión, los creyentes fueron denominados musulmanes y Mahoma permaneció como un profeta, sin equiparación alguna a la figura que Jesús tiene para el

Cristianismo, por lo que su fe parte de la creencia en un Dios único que es Alá.

Como culto el Islam parte de los cinco pilares de la sabiduría que son (Al Mazyad y Ash-Shiddi, s. f., párr. 6):

1. “El testimonio de (ash-Shahadatan) de que sólo Allah merece ser adorado, y que Muhammad es su mensajero.
2. Establecer la oración (*salat*).
3. Pagar el *zakat*.³
4. Ayunar el mes de Ramadán.
5. Realizar la peregrinación (*hayy*)”.

A su vez cada pilar de sabiduría puede estar subdividido, sin embargo, el que nos interesa para nuestro estudio es el primer pilar que implica la obediencia absoluta a Alá (Allah), pues ello conlleva a los siguientes mandatos que serán parte de la interpretación del sistema religioso-legal en Iraq.

- La obediencia completa en todo lo que ordena, y apartarse de todo lo que prohíbe.
- Amarlo a él, a su religión y a sus seguidores virtuosos, y detestar a sus enemigos.
- *Aferrarse a su Sunnah (enseñanzas y tradiciones) en todos los aspectos de la vida* [las cursivas son mías, destaco la obediencia a preceptos y normas del sistema religioso].
- Creer en todo cuanto informo, porque quien le desmiente deviene en incrédulo.
- *Gobernar con las legislaciones que enseñó, y aceptar su juicio en las disputas.* (Al Mazyad y Ash-Shiddi, s. f., El primer pilar: el testimonio de fe, párr. 3)

³ “Es un porcentaje obligatorio que se grava a la riqueza de la persona, y debe ser entregado a los pobres y necesitados” (Al Mazyad y Ash-Shiddi, s. f., El tercer pilar: el *zakat*, párr. 1).

Es a través de este primer y fundamental pilar de sabiduría que podemos comprender la naturaleza primaria del sistema legal iraquí, supeditado al orden de lo religioso, sin embargo, este arquetipo religioso ya no está sólo en el inconsciente o en la esfera de lo emocional, sino que las cuestiones de orden dogmático-intelectual quedan expuestas en la interpretación y aplicación del derecho musulmán.

El Corán es el libro sagrado del islam y el medio en que Mahoma transmitió sus preceptos, mismos que le habían sido revelados por Alá mediante la manifestación del arcángel Gabriel. Se divide en catorce capítulos o *azuras*, y en versículos o *aleia* sin orden cronológico alguno, pues su origen fue precisamente mediante revelaciones sucesivas unas de otras. El Corán contiene tradiciones judías, cristianas y árabes, y constituye un código civil y religioso que regula el culto y las relaciones legales entre musulmanes y con respecto de la sociedad civil en general (Sirvent, 2010, p. 169).

Al estar el islam implícito en el derecho, en éste se observan el dogma de la creencia en sí y el deber ser, propio de todo derecho. El término para esta última aseveración es el *fiqk*, palabra que designa una parte de la ley, conocida también como *char* o *char'ia*, que abarca las normas desde el dogma y la moral, hasta las del derecho privado y algunas del público, las primeras referidas a la fe propia de la religión, y las segundas a la exteriorización de la conducta, siempre acorde a su Dios, para sí, y para los otros. El *fiqk* al no abordar todos los aspectos de la evolución propia del derecho público, como lo es la teoría del Estado que como tal surge hasta la década de los treinta en Alemania, admite que su formación se da por la participación de doctores o doctos en la materia, y no por el soberano que aun cuando es poderoso está desprovisto de la facultad de legislar (Sirvent, 2010, pp. 170-171).

Fallecido el profeta Mahoma en el año 632, lo no resuelto o las interpretaciones posteriores no contempladas hasta entonces por el Corán o en las tradiciones sería interpretado por estos doctos o los *úlama*, expertos en temas teológicos y de derecho, quienes al ser los intérpretes de los textos sagrados tendrían facultades propias de legislador.

LAS FUENTES DEL DERECHO MUSULMÁN

Así como en occidente conocemos que las fuentes de nuestro derecho son fundamentalmente la ley, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, las resoluciones judiciales, la doctrina, la costumbre y la equidad, para el Derecho Musulmán las fuentes son: El Corán, el sunna, el idjma o consenso, y el quiyas, sin dejar de mencionar que cada una de ellas cobra relevancia acorde a las interpretaciones de las escuelas o sistemas, también conocidos como ritos y de las cuales subsisten en la actualidad cuatro de ellas; escuela Hanefi, Maleki, Xafei y Hambali. Explicaremos las fuentes y luego la escuela Hanefi que es la que rige en Iraq.

El Corán

Tras la muerte del profeta Mahoma, surgieron versiones distintas del Corán, había redacciones en damasco, kufa, basora y homs, con diferencias entre sí, y no fue sino hasta el califato de Uthmān entre los años 644 y 656 que finalmente se logró establecer el texto oficial del Corán, cuya autenticidad fue admitida por el mundo musulmán (Sourdél, 1973, p. 44). Ésta es la primera fuente en este derecho, y no alcanza a regular todas las conductas de carácter jurídico, pues no se mencionan en este texto sagrado, por lo que la interpretación queda en los doctores, doctos o los *úlama*, por ello los jueces no están obligados en su interpretación y basan sus decisiones en estas interpretaciones (Sirvent, 2010, pp. 172-173).

La *sunna hadith*

La *sunna hadith* (tradicción o ejemplo) es la guía para los musulmanes. Connota cierta complejidad pues se trata de parábolas que van de generación en generación sobre obra y vida de Mahoma, que al pasar de voz en voz cobra distintas interpretaciones personales y que a la larga pueden modificarse, como es natural con la tradición oral. Esta fuente es complementaria a los supuestos no prescritos claramente por el Corán. Las experiencias y dichos encarnados por el profeta se utilizaron como parte de la *sunna* o tradición para resolver los nuevos problemas de las fuentes legales. Los musulmanes acudieron incluso hasta donde él había habitado, Medina, para continuar con la formación del derecho islámico.

El registro de una acción, sentencia, o dicho del profeta se hizo conocido técnicamente como *hadîz*, y este medio continuó como fuente legal, inmediatamente detrás del libro sagrado. Éste fue el primero de los mecanismos encajinados a suavizar la rigidez e inmutabilidad de la ley divina. (Philip Hitti, 1973, p. 79)

El *idjma* o consenso

Bajo el Corán y el *sunna* o *hadith*, al paso del tiempo se abandonaron algunas tradiciones y —al no ponerse de acuerdo en un solo criterio de interpretación para abrogar una costumbre en desuso y enfrentarse a pugnas políticas y religiosas— se dio una tercera fuente: el *idjma*, que toma las dos fuentes anteriores más el consenso, proveniente de antiguas formas de costumbres preislámicas de las tribus árabes para solucionar sus conflictos.

El *igma* es el resultado de un balance, de la opinión obtenida durante un dilatado período de tiempo sobre un determinado asunto, el cual se puede dar por toda la co-

munidad o solamente por los más expertos jurisperitos del momento, dependiendo de las circunstancias.

Con la creación de esta nueva fuente el derecho Islámico, durante la antigüedad alcanzó su mayor punto de flexibilidad y elasticidad, ésta se convirtió en el medio de aportación al islam de conceptos nuevos y de ajustamiento de los conceptos viejos, adaptabilidad absolutamente necesaria para poder administrar justicia en todo su territorio, y especialmente en los territorios donde los árabes eran superados en cultura. (Plata-Puyana, s. f., p. 178)

El qiyas o razonamiento por analogía

Esta última fuente del derecho musulmán se crea ante aquellas hipótesis no previstas por su sistema, el razonamiento analógico equivale a una fuente supletoria del derecho, pues finalmente de éste no pueden surgir normas fundamentales con valor absoluto (Sirvent, 2010, p. 174).

De las cuatro escuelas de interpretación de las fuentes citadas al inicio de este apartado, nos abocaremos brevemente a la escuela hanafí que rige en el sistema musulmán.

Esta escuela fue en realidad la primera y fue fundada por el persa Abú Hanifa (699-767) en Siria y luego en Iraq, es la más liberal de las cuatro escuelas ortodoxas y la más proclive al uso de la opinión jurídica.

Después del *Corán* y de la *sunna* admite el juicio personal en primer lugar bajo la forma del principio de la analogía, en los casos en que haya soluciones inequívocas o simplemente sugeridas que aparezcan en el *Corán* o en los *hadith*. Y en segundo lugar, dado el caso que la posición jurídica no pueda establecerse de un modo inequívoco o indicativo, el jurisperito podrá hacer uso del *istihsân*, que consiste en elegir la mejor solución conforme a razones de equidad y conveniencia en el momento. (Plata-Puyana, s. f., p. 181)

La escuela hanafí se sigue, además de Iraq, en Afganistán, la India y en Pakistán, que son estados populosos árabes, por lo que es la de mayor seguimiento y alcance.

IRAQ DESPUÉS DEL AÑO 2005

Tras conocer el sistema religioso del derecho musulmán, su origen, interpretación y fuentes, podemos concebir las diferencias respecto del derecho occidental, trátase de la familia neorromanista o de la anglosajona, donde la religión subyace en la norma, y lo que les ha permitido enarbolar la causa de su unidad que impide la construcción de legislaciones en el orden estatal, pues al ser palabra de Alá no puede haber superposiciones. Sin embargo, las disposiciones de esta naturaleza se hayan concebidas prácticamente para el derecho privado, el derecho penal que al no distinguir entre pecado y delito lo lleva en parte hacia el derecho privado, y el cual abarca a los delitos de sangre, delitos contra la religión y delitos nocivos para la buena convivencia social, queda en una esfera aparte lo relativo al derecho de familia, que no es exclusivo del individuo, sino del núcleo familiar, por separado igualmente quedan el sistema tributario y las decisiones provenientes del poder judicial.

¿Dónde queda entonces lo relativo al derecho público? Como ya se ha expuesto, al no existir el Estado en su concepción clásica en la época del profeta Mahoma, este derecho existe, pero queda excluido del derecho islámico en la connotación ya referida anclada a la religión. Sin embargo, aquellas conductas delictivas quedan bajo el derecho penal que tiene su origen, como ya hemos visto, en el derecho musulmán.

Aun cuando Alá, el Dios único en el islam, está por sobre todas las cosas, incluso la ley, hay un Iraq antes del año 2005 y otro después como resultado del ataque terrorista

a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11/09), atribuido a Al Qaeda.

Tras la resolución que permitió la incursión de Naciones Unidas, específicamente enarbolada por Estados Unidos,⁴ para verificar la existencia de armas químicas y derrocamiento y muerte bajo leyes iraquíes de su líder Saddam Hussein, este país ha cambiado desde el momento en que quedó totalmente expuesto ante la comunidad internacional. La emisión del nuevo texto constitucional no es definitiva de su incipiente democracia, pero da aliento a nuevas formas de participación sin precedentes.

La Constitución en Iraq fue producto de la victoria electoral de 76% que votó a favor de ésta, votos producto de la alianza musulmana de los chiitas, en su mayoría, y que dio paso a la conformación de una nueva nación. El derecho musulmán bajo la ley islámica, en este caso la *sharia*, permitió el nuevo instrumento, dejando en claro su origen religioso:

a instancias de los fundamentalistas poderosos con ejércitos privados, quienes redactaron el borrador interino de la Constitución iraquí que incluía un texto para la revisión judicial de la legislación de conformidad con una no especificada, pero probablemente fundamentalista, y en la versión de la ley religiosa. Al mismo tiempo, más de 100 mil iraquíes murieron de forma violenta desde que comenzó la guerra, los fundamentalistas iraquíes están matando y violando a los miembros de la población cristiana indígena a un ritmo acelerado, lo que provocó a decenas de miles a huir del país, y las mujeres iraquíes se enfrentan a nuevas restricciones respecto a la libertad de

⁴ Se recomienda la lectura del texto de George Bush, 2010, pp. 223-271. En éste, Bush establece qué le llevó a respaldar la incursión en Iraq tras el 11/09 y cómo obtuvo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la resolución unánime para presionar a Iraq en el desmantelamiento del programa de armas de destrucción masiva.

movimiento y de vestir, así como en la privación de sus derechos en el matrimonio y el divorcio. (Travis, 2005, p. 2. La traducción es mía)

Esto hizo que se elevaran voces que nunca se habían escuchado, la sociedad civil y las mujeres en particular dejaron al descubierto la moralidad que prevalece en Iraq.

El proceso hacia el cambio constitucional de la transición hacia la democracia, tuvo y aún padece, las reminiscencias que dejaría el “dictador socialista con récord como genocida” Saddam Hussein (Travis, 2005, p. 2). Esta transición será lenta y requerirá de la comunidad internacional para obtener resultados verdaderamente efectivos.





El arduo camino a la democracia en Iraq

En el capítulo anterior señalamos que abordaríamos el concepto de *democracia en Iraq* bajo un uso prescriptivo, expresado a través de juicios de valor, para descifrar los hechos en Iraq, sean positivos o negativos, analizando diversas alternativas y sus argumentos. En principio, el régimen anterior mostró a un dictador como otros, perverso y arbitrario, por lo que invitar a la democracia y no hablar de concentración del poder sino de su distribución fue una premisa que llamó poderosamente la atención de las élites de Iraq, y resultó por demás altamente atractiva para los estados autodenominados y reconocidos como democráticos, los medios en ese entonces jugaron un papel determinante para denunciar las atrocidades del régimen de Hussein (véase Karlekar, 2004, p. 113).

En este capítulo, una vez revisado el derecho musulmán y el influjo que tiene en la idiosincrasia e ideología de la cultura árabe en Iraq, nos proponemos recapitular el peso de las resoluciones de Naciones Unidas como representante del consenso internacional en la transición democrática de Iraq, así como el papel específico o contribución que tuvieron algunas naciones, como México, para permitir instituciones más sólidas encaminadas a la construcción de un sistema político democrático.

RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS VS. IRAQ

Siempre que existe un régimen preestablecido, cualquiera que sea, toda injerencia es siempre en contra.

La doctrina Bush de la guerra preventiva nunca fue vista con buenos ojos por la comunidad internacional, sin embargo, en el momento en que el terrorismo cobró fuerza y se hizo transnacional con el 11/09, ya no hubo vuelta atrás, la comunidad internacional enarbó las causas por la libertad en varios estados en el mundo, particularmente los árabes, y como caso específico Iraq.

Aunada a la doctrina Bush, en la Carta de Naciones Unidas, capítulo VII, al concederse al Consejo de Seguridad la facultad para ejercer medidas de carácter colectivo en caso de amenazas a la paz, se legitimaron las acciones para intervenir en Iraq, una vez que éstas habían sido reiteradamente ignoradas o violentadas por este Estado.

El 2 de agosto de 1990, Iraq invadió y ocupó Kuwait, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitiría a partir de entonces, comenzando por la resolución 660 de 1990 por la que condenó tal invasión, 12 resoluciones tendientes en principio al retiro de las tropas de Iraq asentadas en Kuwait, lo que sería un hecho a partir de la resolución 687 de 1991.

A continuación presento las resoluciones más importantes en el caso, para conocer tanto la escalada del conflicto y explicar la justificación actual de presencia militar en Iraq, como la supervisión de transición a un nuevo régimen, a 10 años de esta resolución.

Las resoluciones previas a la intervención

Iraq invadió y ocupó Kuwait el 2 de agosto de 1990, contra esta acción se emitió la primera resolución 660 del Conse-

jo de Seguridad, con la que se exigió a Iraq su retiro, así como la imposición de diversas sanciones permitidas por la Carta de Naciones Unidas. La resolución en un extracto señala que:

El Consejo de Seguridad

Alarmado por la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990 por las fuerza militares de Iraq,

Determinando que, en relación con la invasión de Kuwait por Iraq, existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales,

Actuando de conformidad con los Artículos 39 y 40 de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Condena la invasión de Kuwait por Iraq
2. Exige que Iraq retire de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990;
3. Exhorta a Iraq y Kuwait a que inicien de inmediato negociaciones intensivas para resolver sus diferencias y apoya todos los esfuerzos que se realicen al respecto, y especialmente los de la Liga de los Estados Árabes;
4. Decide volver a reunirse, según sea necesario, a fin de considerar la adopción de otras medidas para asegurar el cumplimiento de la presente resolución. (Naciones Unidas, 1990)⁵

Las sanciones, así como la invitación a países miembros de Naciones Unidas a cooperar en el conflicto, quedaron en otras dos resoluciones a partir del incumplimiento de la 660: las resoluciones 661 y 665, que indicaban respectivamente lo siguiente:

⁵ Todas las resoluciones aquí transcritas pueden ser consultadas en la página de la Organización de Naciones Unidas, específicamente en la liga del Consejo de Seguridad en <http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>

Resolución 661 (1990), 6 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Reafirmando su resolución 660 (1990), de 2 de agosto de 1990,

Profundamente preocupado porque esa resolución no se ha aplicado y porque de vida y destrucción de bienes,

Decidido a poner fin a la invasión y ocupación de Kuwait por Iraq y a restablecer la soberanía, independencia e integridad territorial de Kuwait,

Observando que el gobierno legítimo de Kuwait ha expresado su disposición a cumplir la resolución 660 (1990),

Consciente de sus responsabilidades en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales,

Afirmando el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Iraq contra Kuwait, de conformidad con el artículo 51 de la Carta,

Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Determina que, hasta ahora, Iraq no ha cumplido con el párrafo 2 de la resolución 660 (1990) y ha usurpado la autoridad del gobierno legítimo de Kuwait;
2. Decide, como consecuencia, tomar las siguientes medidas para lograr que Iraq cumpla con el párrafo 2 de la resolución 660 (1990) y restablecer la autoridad del gobierno legítimo de Kuwait;
3. Decide que todos los estados impedirán:

- a) La importación a sus territorios de todos los productos originarios de Iraq o Kuwait que sean exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución;
 - b) Todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de cualesquiera productos o bienes de Iraq o Kuwait, y cualesquiera transacciones por sus nacionales o por buques de su pabellón o en sus territorios de productos o bienes originarios de Iraq o Kuwait y exportados desde éstos a partir de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos de Iraq o Kuwait para atender a esas actividades o transacciones;
 - c) La venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, incluidas las armas y cualquier otro tipo de equipo militar, originarios o no de sus territorios, pero excluidos los suministros destinados estrictamente a fines médicos, y, en circunstancias humanitarias, los alimentos, a cualquier persona o entidad en Iraq o Kuwait, o a cualquier persona o entidad en relación con cualesquiera negocios realizados en Iraq o Kuwait, o dirigidos desde éstos, y cualesquiera actividades de sus nacionales que tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes;
4. Decide que todos los estados se abstendrán de poner a disposición del gobierno de Iraq, o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios públicos que opere en Iraq o Kuwait, cualesquiera fondos o cualesquiera otros recursos financieros o económicos, e impedirán que sus nacionales y cualesquiera personas que se encuentren en sus territorios retiren de éstos o pongan de otra manera a disposición de ese

- gobierno o de esas empresas, cualesquiera de esos fondos o recursos y remitan cualesquiera otros fondos a personas o entidades que se encuentren en Iraq o Kuwait, con la única excepción de los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y, en circunstancias humanitarias, los alimentos;
5. Exhorta a todos los estados, incluidos los estados que no son miembros de las Naciones Unidas, a que actúen en estricta conformidad con las disposiciones de la presente resolución, independientemente de cualquier contrato suscrito o licencia otorgada antes de la fecha de la presente resolución;
 6. Decide establecer, de conformidad con el artículo 28 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad, un comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo para que realice las tareas indicadas a continuación e informe al Consejo sobre su labor y le presente observaciones y recomendaciones:
 - a) Examinar los informes sobre la aplicación de la presente resolución que ha de presentar al Secretario General;
 - b) Obtener de todos los estados más información sobre las medidas que adopten en relación con la aplicación efectiva de las disposiciones de la presente resolución;
 7. Exhorta a todos los estados a que presten toda su colaboración al comité en la realización de sus tareas, incluido el suministro de la información que pueda solicitar en cumplimiento de la presente resolución;
 8. Pide al Secretario General que preste toda la asistencia necesaria al comité y que tome las disposiciones necesarias en la Secretaría con ese objeto;
 9. Decide que, no obstante lo dispuesto en los párrafos 4 a 8 *supra*, ninguna de las disposiciones de la presente resolución prohibirá que se preste asistencia al

gobierno legítimo de Kuwait, y exhorta a todos los estados a que:

- a) Tomen medidas adecuadas para proteger los bienes del gobierno legítimo de Kuwait y de sus organismos;
 - b) Se abstengan de reconocer cualquier régimen establecido por la potencia ocupante;
10. Pide al Secretario General que informe al Consejo sobre la aplicación de la presente resolución y que presente el primer informe al respecto dentro de 30 días;
11. Decide mantener este tema en su orden del día y continuar sus esfuerzos para poner fin cuanto antes a la invasión de Kuwait por Iraq.

Resolución 665 (1990), 25 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) y 664 (1990) y exigiendo su aplicación cabal e inmediata,

Habiendo decidido en la resolución 661 (1990) imponer sanciones económicas en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas,

Decidido a poner fin a la ocupación de Kuwait por Iraq, que compromete la existencia de un Estado miembro, y a restablecer la autoridad legítima, la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait, lo que exige la pronta aplicación de las resoluciones mencionadas,

Lamentando la pérdida de vidas inocentes causada por la invasión de Kuwait por Iraq y decidido a evitar más pérdidas,

Gravemente alarmado por el hecho de que Iraq sigue negándose a cumplir con las resoluciones 660 (1990), 661 (1990) y 664 (1990), y en particular con la conducta del gobierno de Iraq al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo,

1. Insta a los estados miembros que cooperan con el gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionales a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990);
2. Invita a los estados miembros a que cooperen, según sea necesario, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la resolución 661 (1990), recurriendo al máximo a medidas políticas y diplomáticas, con arreglo al párrafo 1 supra;
3. Pide a todos los estados que presten con arreglo a la Carta la asistencia que requieran los estados mencionados en el párrafo 1 de esta resolución;
4. Pide además a los estados interesados que coordinen su acción en cumplimiento de los párrafos de esta resolución que anteceden utilizando según corresponda el mecanismo del Comité de Estado Mayor y luego de consultar con el Secretario General presenten informes al Consejo de Seguridad y a su Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) para facilitar la vigilancia de la aplicación de esta resolución;
5. Decide continuar ocupándose activamente de esta cuestión.

Estas resoluciones serían aún mucho más explícitas de la urgencia del apoyo internacional que, aunque convocado, no fue auspiciado por Naciones Unidas, obedeció en el mismo año de 1990 a la resolución 670 como sigue:

Resolución 670 (1990) 29 de noviembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando y reafirmando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990),

Observando que a pesar de todos los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas Iraq rechaza satisfacer su obligación de aplicar la resolución 660 (1990) y las resoluciones posteriores, desafiando abiertamente al Consejo,

Teniendo presentes los deberes y las responsabilidades que la Carta de las Naciones Unidas le asigna en relación al mantenimiento y la preservación de la paz y de la seguridad internacional.

Decidido a hacer respetar plenamente sus decisiones, Actuando en aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. El Consejo exige que Iraq se ajuste plenamente a la resolución 660 (1990) y a todas las resoluciones pertinentes posteriores y, sin retractarse de ninguna de sus decisiones decide acordarle un período de gracia para darle una última oportunidad de hacerlo;
2. Autoriza a todos los estados miembros que cooperan con el gobierno de Kuwait, si el 15 de enero de 1991 Iraq no ha cumplido plenamente todas las resoluciones mencionadas conforme al párrafo 1 anterior, a utilizar todos los medios necesarios para hacer respetar

- y aplicar la resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes posteriores, así como para establecer la paz y la seguridad internacionales en la región;
3. Pide a todos los estados que aporten el apoyo necesario a las medidas previstas en el párrafo 2 de la presente resolución;
 4. Pide a los estados interesados que le mantengan regularmente informado de las disposiciones que tomen en aplicación de los párrafos 2 y 3 de la presente resolución;
 5. Decide seguir ocupándose de la cuestión.

Entre una y otra resolución, desde 1990, hubo reuniones con el presidente de Iraq y su ministro de Relaciones Exteriores para prevenir acciones mayores a las sanciones impuestas y evitar una guerra.

El 29 de noviembre del mismo año, se emitió una segunda resolución, la número 678 del Consejo de Seguridad por la que se estableció un ultimátum a Iraq para que cumpliera las 11 resoluciones antes del 15 de enero de 1991, emitidas con anterioridad, para evitar la escalada entre este país y Kuwait. Esta resolución facultaba además a los estados miembros a otorgar su apoyo a Kuwait para conseguir la aplicación de las emitidas hasta entonces y se pudiera restablecer la paz y la seguridad internacional en la región. Iraq ignoró esta resolución, y el 16 de enero de 1991 las fuerzas de la coalición de los aliados iniciaron ataques contra Iraq para restablecer la soberanía de Kuwait, con base en la resolución, pero por *motu proprio* sin apoyo directo de Naciones Unidas. Fue así que, en una suerte de película bélica, se televisó por primera vez al mundo un ataque de esta naturaleza, y no fue sino hasta febrero del mismo año en que Iraq se retiró de Kuwait.

Realizado el retiro en Kuwait, la historia continuó, pero esta vez con énfasis en el abandono y eliminación de armas

y materiales químicos y biológicos, que se encontraban en Kuwait y en la zona de Iraq donde estaban temporalmente fuerzas de los estados miembros que cooperaban con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990), la resolución relativa fue la 686.

Resolución 686 (1991), 2 de marzo de 1991

El Consejo de Seguridad

Recordando y reafirmando sus resoluciones 660 (1990) (...) y 678 (1990)

Recordando las obligaciones que incumben a los estados miembros de conformidad con el artículo 25 de la Carta,

d) Proporcione información y asistencia de toda índole para identificar las minas, las trampas explosivas y otros explosivos iraquíes, así como las armas y materiales químicos y biológicos que se encuentren en Kuwait, en la zona del Iraq en que se encuentren presentes temporalmente fuerzas de los estados miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990) y en las aguas adyacentes.

4. Reconoce que, durante el periodo necesario para que el Iraq cumpla lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 que anteceden, las disposiciones del párrafo 2 de la resolución 678 (1990) conserva su validez.
5. Acoge con beneplácito la decisión de Kuwait y de los estados miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990) de permitir el acceso a los prisioneros de guerra iraquíes y comenzar de inmediato a ponerlos en libertad de conformidad con los términos del Tercer Convenio de Ginebra de 1949 y con los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja.

6. Pide a todos los estados miembros, así como a las Naciones Unidas, los organismos especializados y demás organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, que tomen las medidas necesarias para cooperar con el gobierno y el pueblo de Kuwait en la reconstrucción del país.
7. Decide que el Iraq notifique al Secretario General y al Consejo de Seguridad una vez que haya adoptado las medidas establecidas anteriormente.
8. Decide que, a fin de asegurar el rápido establecimiento de un cese definitivo de las hostilidades, seguirá ocupándose activamente de la cuestión.

Para fortalecer la decisión de esta resolución, en cuanto a la demarcación de fronteras entre Iraq y Kuwait, se estableció la necesidad de comisiones, una creada expresamente y otra que atrajo la participación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), esta resolución sería la 687 del 3 de abril de 1991, emitida como las anteriores por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Comisiones y programas creados a la luz de las resoluciones de la ONU

En la década de los 90 se crearían las comisiones de la resolución 687, así como otros programas que marcaron esta era. Esta resolución instruyó sobre la eliminación de las armas iraquíes de destrucción en masa, permitió el establecimiento de la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM), cuya misión fue verificar la destrucción de dichas armas, e implicó la realización de visitas de inspección, previstas de forma aleatoria y sorpresiva. Participó también el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) que debía realizar la misma tarea en materia nuclear y con asistencia de la UNSCOM. La UNSCOM y la OIEA descubrieron y eliminaron parte de los programas y armamento de destrucción masiva o

prohibidos de Iraq, entre ellos el programa de armas nucleares, químicas y biológicas, del que a ciencia cierta no pudieron establecer si Iraq había cumplido su parte.

Esta duda, así como los reiterados obstáculos que Iraq impuso para las revisiones, conllevaron a la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas. Lo que permitió en febrero de 1998 evitar un conflicto mayor al lograr un acuerdo por el que Iraq concedió acceso ilimitado a inspectores de armas de esta organización.

Iraq suspendió en octubre de 2002 su colaboración con la UNSCOM en la espera de que el Consejo de Seguridad acordara levantar el embargo de petróleo, argumentando a su favor la eliminación de armas prohibidas en su territorio. La UNSCOM indicó no poseer pruebas de este hecho, lo que acarreó la presunción del no cumplimiento por parte de Iraq respecto de la multicitada resolución 687 del 3 de abril de 1991. En respuesta a tal incumplimiento, el Reino Unido y los Estados Unidos comenzaron ataques aéreos contra Iraq.

Del UNSCOM al UNMOVIC

Para 1999, el Consejo de Seguridad a través de la resolución 1284 del 17 de diciembre de 1999, creó la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) que reemplazó a la UNSCOM, la cual continuaba el mandato de la anterior en cuanto a la eliminación de armas químicas y biológicas, añadiendo un sistema de vigilancia y verificación permanente para comprobar el cumplimiento por parte del Iraq de sus obligaciones de no volver a adquirir las mismas armas prohibidas por el Consejo de Seguridad y de dar acceso ilimitado como parte de su cooperación a los expertos dispuestos por Naciones Unidas para esta labor de verificación. En esencia el cambio más importante fue que

mientras la UNSCOM tenía funcionarios de diversos países, aún sin mandato de la ONU, la UNMOVIC contaba sólo con empleados de esta organización.

Los observadores militares en Iraq.

En la resolución 689 del 9 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad facultado por el ya mencionado capítulo VII de Naciones Unidas, creó la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait (UNIKOM), que tuvo como característica, algo inusual, la presencia no de cualquier observador, sino de militares.

El concepto de operaciones de la UNIKOM estaba basado en una combinación de bases de patrulla y observación, puntos de observación, patrullas terrestres y aéreas, equipos de investigación y coordinación con las partes en todos los niveles. El canal Khaw'Abd Allah tiene unos 40 kilómetros de largo. La zona desmilitarizada (DMZ), que tiene unos 200 kilómetros de largo, se extiende 10 kilómetros en el Iraq y 5 kilómetros en Kuwait. Excepto por los yacimientos petrolíferos y dos ciudades (Umm Qasr, que se convirtió en la única salida al mar del Iraq, y Safwan) la zona es árida y está casi deshabitada. La UNIKOM tiene total libertad de movimiento en toda la DMZ y vigila el largo y ancho de la zona. (Naciones Unidas, 2002a)

Al inicio la UNIKOM no tenía autoridad o capacidad para realizar acciones físicas en la zona desmilitarizada, por lo que realizaban su trabajo desarmados, la fuerza pública para preservar el orden era exclusiva de los gobiernos de Iraq y de Kuwait. Es interesante acotar que, mientras exista el derecho del Estado, no se puede, de acuerdo con el derecho internacional, hablar de ocupación.

El 5 de febrero de 1993, tras una serie de incidentes en la nueva frontera demarcada entre Iraq y Kuwait, el Consejo

de Seguridad emitió la resolución 806 (Naciones Unidas, 1993), amplió las tareas de la UNIKOM para incluir la capacidad de llevar a cabo acciones físicas ante los problemas que podían surgir en la frontera demarcada. Esto conllevó al incremento de las fuerzas autorizadas de la misión.

En la década de los 90 hubo más resoluciones, algunas con efectos parciales como el “Programa petróleo por alimento”, sujeto a cuestionamientos sobre el verdadero destino de los recursos del programa, así como un programa de ayuda humanitaria, que inició en 1991. A la fecha la situación humanitaria es delicada por la violación de los derechos humanos.

A través de la resolución 1490 del 3 de agosto de 2003, el Consejo de Seguridad reconoció que ya no era necesario mantener la UNIKOM y la zona desmilitarizada establecida en virtud de la resolución 687 (1991) como protección frente a las amenazas que para la seguridad internacional representaban las acciones iraquíes contra Kuwait, por lo que decidió prorrogar el mandato de la UNIKOM por un último periodo que concluía el 6 de octubre de 2003, ésta señalaba:

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* prorrogar el mandato de la UNIKOM por un último periodo que concluirá el 6 de octubre de 2003;
2. *Encarga* al Secretario General que negocie la transferencia de los bienes de la UNIKOM que no se puedan trasladar y de los activos de los que no se pueda disponer de otro modo a los estados de Kuwait y de Iraq, según corresponda;
3. *Decide* poner término, cuando concluya el mandato de la UNIKOM, el 6 de octubre de 2003, a la zona desmilitarizada que se adentra 10 kilómetros en el terri-

- torio del Iraq y 5 kilómetros en el de Kuwait desde la frontera entre ambos estados;
4. *Pide* al Secretario General que le presente un informe sobre la terminación del mandato de la UNIKOM;
 5. *Expresa* su agradecimiento por la decisión del gobierno de Kuwait de sufragar desde el 1° de noviembre de 1993 dos tercios del costo de la Misión de Observación;
 6. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión. (Naciones Unidas, 2003)

EL 11/09 Y LA DECISIÓN UNILATERAL DE INTERVENIR EN IRAQ

Como hemos analizado a través de las resoluciones más relevantes del conflicto árabe de Iraq y Kuwait, encontramos latente la consigna de Naciones Unidas y la resistencia de Iraq en la eliminación de armas químicas y biológicas, incluso la incapacidad (de comisiones, organizaciones y observadores) de aseverar o confirmar tal eliminación, dejaron una puerta abierta a Estados Unidos, en defensa de su soberanía tras el ataque a diversos puntos de su nación, el 9 de septiembre del 2001 (11/09).

Antes de esa fatídica fecha, Estados Unidos ya había solicitado al entonces dictador líder de Iraq, Saddam Hussein, abandonar el país o enfrentar la guerra a través de una coalición internacional, dirigida precisamente por los estadounidenses, misma que inició el 20 de marzo de 2003.

En 2001, la ONU ya había estado insistiendo con anterioridad para la eliminación de armas de destrucción masiva, además de presionar a través de una coalición internacional, por lo que el entonces presidente de los Estados Unidos de América, George W. Bush, dio 48 horas a Hussein para abandonar Iraq y con ello el poder, rehusándose en todo momento, por lo que Bush dedujo que no deseaba abandonar el poder porque ocultaba algo importante (Bush, 2010, p. 224).

Las primeras bombas comenzaron a caer sobre Bagdad y dieron paso a la fase de liberación de Iraq. Mientras Bush realizaba su primera visita como presidente a México en febrero de 2001, se realizó el ataque al sistema de defensa aéreo iraquí para reforzar la medida de exclusión del espacio aéreo, que en un conflicto es una medida precisamente para debilitar a las fuerzas aéreas del Estado, y que pretendía en este caso salvaguardar vidas de personas ajenas al conflicto, que habían sido masacradas (miles de chiitas y kurdos).

Con la invasión a Irán en la década de los 80 y luego la de Kuwait en los 90, el poder de Saddam Hussein era inagotable y cada vez más beligerante, la diplomacia para resolver el conflicto parecía agotada. La relación entre la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos se había fortalecido a través del primer ministro británico Tony Blair y George W. Bush; y habían llegado a la conclusión de oponerse a los extremistas y, por tanto, de reemplazar el poder tiránico de Hussein, por una democracia (Bush, 2010, p. 232). En ese momento no hubo unanimidad al respecto, Vladimir Putin, de la República Federal Rusa, no concebía a Hussein como una amenaza; mientras que Francia, con Jaques Chirac, optó por una postura más moderada: cooperar en la supervisión de la eliminación de armas, pero no apoyó el uso de las fuerzas militares. Para Bush era evidente que ambos estados tenían intereses económicos previos en Iraq, por lo que no podían compartir su política (Bush, 2010, p. 233).

Era importante el consenso político para lograr el jurídico internacional y legitimar cualquier intervención, pues los países anteriores son parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, en cuyo caso en una acción de defensa colectiva por amenazas contra la paz, se requiere de los 15 miembros, y el voto a favor de nueve de ellos, de los cuales cinco deben prove-

nir de los miembros permanentes. En ese momento cualquier acción era unilateral.

En Camp David, el 7 de septiembre de 2002, Bush convocó a una reunión al equipo de seguridad nacional para plantear el ataque a Iraq, pese a las voces al interior del mismo que abogaban por una resolución al respecto del Consejo de Seguridad, por lo que el 12 de septiembre de ese año Bush buscaría el apoyo de la ONU, a la vez que buscó la autorización de guerra del Congreso de los Estados Unidos. El 11 de octubre de 2002, éste emitió las resoluciones de la 77 a la 23, donde en esencia autorizaba al presidente utilizar las fuerzas armadas de los Estados Unidos, cuando considerara que fuera oportuno para la defensa necesaria y apropiada de la seguridad nacional, contra las amenazas de Iraq, pero reforzando tal autorización a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Bush, 2010, p. 241). Este apoyo provino de la resolución 1441 emitida por unanimidad de los 15 miembros, el 8 de noviembre del mismo año.

Esta resolución señala, tras su preámbulo o declaración, lo siguiente:

Resolución 1441 (2002) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4644a sesión, celebrada el 8 de noviembre de 2002...

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* que el Iraq ha incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones con arreglo a las resoluciones en la materia, entre ellas la resolución 687 (1991), en particular al no cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas y con el OIEA y no llevar a cabo las medidas previstas en los párrafos 8 a 13 de la resolución 687 (1991);

2. *Decide*, al tiempo que reconoce lo indicado en el párrafo 1 *supra*, conceder al Iraq, en virtud de la presente resolución, una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes del Consejo; y decide en consecuencia instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo;
3. *Decide* que, a fin de comenzar a cumplir sus obligaciones en materia de desarme, además de presentar las declaraciones semestrales requeridas, el gobierno del Iraq deberá proporcionar a la UNMOVIC, el OIEA y el Consejo, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la presente resolución, una declaración que a esa fecha sea exacta, cabal y completa de todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, misiles balísticos y otros sistemas vectores como vehículos aéreos no tripulados y sistemas de dispersión diseñados para ser utilizados en aeronaves, incluidas todas las existencias y ubicaciones precisas de este tipo de armas, componentes, subcomponentes, reservas de agentes, y del material y equipo conexo, de las ubicaciones y la labor de sus instalaciones de investigación, desarrollo y producción, así como de todos los demás programas químicos, biológicos y nucleares, incluidos aquéllos que, según afirme, obedecen a fines no relacionados con material para armamentos o la producción de armamentos;
4. *Decide* que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Iraq en cumplimiento de la presente resolución y el hecho de que el Iraq deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones del

Iraq y se comunicarán al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos 11 y 12 *infra*;

5. *Decide* que el Iraq deberá proporcionar a la UNMOVIC y al OIEA acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a todas y cada una de las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte que deseen inspeccionar, así como acceso inmediato, sin trabas, irrestricto y privado a todos los funcionarios y otras personas a quienes la UNMOVIC o el OIEA deseen entrevistar en la forma o el lugar que decidan la UNMOVIC o el OIEA en relación con cualquier aspecto de sus mandatos; decide además que la UNMOVIC y el OIEA, ejerciendo su discreción, podrán realizar entrevistas dentro o fuera del Iraq y podrán facilitar el traslado de las personas entrevistadas y de sus familiares fuera del Iraq y que queda librado exclusivamente a la discreción de la UNMOVIC y el OIEA hacer que esas entrevistas tengan lugar sin que estén presentes observadores del gobierno del Iraq; y encomienda a la UNMOVIC y pide al OIEA que reanuden las inspecciones dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la aprobación de la presente resolución y que le pongan al corriente dentro de los sesenta días siguientes a esa fecha;
6. *Hace suya* la carta de fecha 8 de octubre de 2002 dirigida al general Al-Saadi del gobierno del Iraq por el Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC y el Director General del OIEA, que se adjunta como anexo a la presente resolución, y decide que lo indicado en la carta tendrá carácter obligatorio para el Iraq;
7. *Decide además*, habida cuenta de la prolongada interrupción por el Iraq de la presencia de la UNMOVIC y del OIEA y de manera que éstos puedan cumplir las tareas estipuladas en la presente resolución y todas las resoluciones anteriores en la materia, y no obstante los entendimientos anteriores, establecer por la presente las siguientes disposiciones revisadas o

adicionales, que serán obligatorias para el Iraq, para facilitar su labor en el Iraq:

- La UNMOVIC y el OIEA determinarán la composición de sus equipos de inspección y se asegurarán de que estén integrados por los expertos más calificados y experimentados de que se disponga;
- Todo el personal de la UNMOVIC y el OIEA gozará de las prerrogativas e inmunidades correspondientes a las de los expertos en misión contempladas en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y el Acuerdo sobre los privilegios e inmunidades del OIEA;
- La UNMOVIC y el OIEA tendrán derecho irrestricto de entrada y salida del Iraq y derecho de circulación sin trabas, irrestricta e inmediata de ida y vuelta a los sitios de inspección, y derecho a inspeccionar cualquier sitio y edificio, incluido el acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a los sitios presidenciales en condiciones iguales a las de otros sitios, no obstante lo dispuesto en la resolución 1154 (1998) de 2 de marzo de 1998;
- La UNMOVIC y el OIEA tendrán derecho a obtener del Iraq los nombres de todo el personal que esté o haya estado relacionado con los programas químicos, biológicos, nucleares y de misiles balísticos del Iraq y las instalaciones de investigación, desarrollo y producción conexas;
- La protección de las instalaciones de la UNMOVIC y el OIEA estará a cargo de un número suficiente de guardias de seguridad de las Naciones Unidas;
- La UNMOVIC y el OIEA, a los efectos de impedir los movimientos en los sitios que deban ser inspeccionados, tendrán derecho a declarar zonas de exclusión, que pueden comprender las zonas circundantes y corredores de tránsito, en las que el Iraq suspenderá el tránsito terrestre y aéreo de

forma que en un sitio que se esté inspeccionando no se cambie ni se saque nada;

- La UNMOVIC y el OIEA tendrán derecho libre e irrestricto a utilizar y hacer aterrizar aviones y helicópteros, incluidos vehículos de reconocimiento tripulados y no tripulados;
- La UNMOVIC y el OIEA tendrán derecho, librado a su exclusiva discreción, a retirar, destruir o inutilizar de manera verificable todas las armas, subsistemas, componentes, registros, materiales y otros artículos conexos prohibidos, y derecho a requisar o clausurar cualesquiera instalaciones o equipo para su producción; y
- La UNMOVIC y el OIEA tendrán derecho a importar y utilizar libremente equipo o materiales para las inspecciones y a requisar y exportar cualquier equipo, materiales o documentos obtenidos durante las inspecciones, sin que pueda registrarse al personal de la UNMOVIC y el OIEA o su equipaje oficial y personal;

8. *Decide asimismo* que el Iraq no realizará ni amenazará con realizar actos hostiles contra ningún representante o miembro del personal de las Naciones Unidas o del OIEA o de cualquier estado miembro que lleve la adopción de medidas para hacer cumplir cualquiera de sus resoluciones;
9. *Pide* al Secretario General que notifique inmediatamente al Iraq la presente resolución, que tiene fuerza obligatoria para el Iraq; exige que el Iraq confirme en un plazo de siete días a partir de dicha notificación su intención de cumplir plenamente la presente resolución; y exige además que el Iraq coopere inmediata, incondicional y activamente con la UNMOVIC y el OIEA;
10. *Pide* a todos los estados miembros que presten pleno apoyo a la UNMOVIC y al OIEA en el cumplimiento de sus mandatos, incluso facilitando cualquier información relacionada con programas prohibidos u

otros aspectos de sus mandatos, incluidos los intentos hechos por el Iraq desde 1998 para adquirir artículos prohibidos y recomendando sitios que puedan inspeccionarse, personas que puedan entrevistarse, las condiciones de esas entrevistas y los datos que sea necesario reunir, y que la UNMOVIC y el OIEA le comuniquen los resultados de todo ello;

11. *Encomienda* al Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC y al Director General del OIEA que le informen inmediatamente de toda injerencia del Iraq en las actividades de inspección, así como de todo incumplimiento por el Iraq de sus obligaciones en materia de desarme, incluidas sus obligaciones relativas a las inspecciones en virtud de la presente resolución;
12. *Decide* reunirse inmediatamente una vez recibido un informe presentado de conformidad con los párrafos 4 u 11 *supra* a fin de examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y la seguridad internacionales;
13. *Recuerda*, en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias;
14. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión. (Naciones Unidas, 2002b)

Como en otras de las resoluciones que se cuestionan (la de Kósovo por ejemplo) emitidas por el Consejo de Seguridad y el alcance de éstas, a la fecha hay grandes contradicciones sobre si se debía o no utilizar la fuerza en la búsqueda de armas químicas y biológicas de destrucción masiva, tanto para miembros de la ONU, como académicos (*cfr.* Byers, s. f.) y juristas en el área internacional, esta resolución es polémica, pero en ese momento fue utilizada para intervenir, para muchos invadir, Iraq bajo la excusa de que no se había acatado la resolución 687 sobre el desarme y cuyo incumplimiento reiterado constituiría una violación material al derecho internacional, lo que

no necesariamente implicaba para muchos el uso de la fuerza. Es un tema que merece análisis por separado que no abordaremos para no distraernos del tema que nos ocupa: cómo es qué se va transitando hacia un proceso democratizador en este país.

VIENTOS DEMOCRATIZADORES PARA IRAQ

Tras el ahorcamiento de Saddam Hussein, el 30 de diciembre de 2006 como sentencia del juicio realizado por un tribunal iraquí, la situación en Iraq no fue ni ha sido sencilla.

Si afirmamos que la democracia no se concentra, sino que se distribuye (Fernández, 2002, p. 19), comprenderemos que transitar del autoritarismo y la tiranía de un hombre a la distribución del poder es complicado. Culturalmente el proceso toma décadas, se apoya y refuerza en lo que se dicta en las leyes, que son el equivalente a un contrato social, pero no es inmediato, la introspección de forma natural llegará a quienes son aun menores y crecen con el nuevo sistema, pues la resistencia al cambio es prolongada, deja de serlo sólo si el nuevo sistema es lo suficientemente justo y equitativo. Esta afirmación precede de tres argumentos: psicológico, educativo y el relativo a la corrupción, pues sabido es que incluso en la democracia existe la propensión a la degradación (Fernández, 2002, p. 21).

En busca de la libertad y la igualdad

Los conceptos de libertad e igualdad subyacen desde Rousseau hasta Hobbes (*cf.* Rousseau, 2007), y, en el año 2003, la creación de una Coalición de Autoridad Provi-

sional (CAP),⁶ formada por oficiales estadounidenses, intentó enarbolar ambas ideas. En julio se designó un Consejo de Gobierno Iraquí (CGI) compuesto por varios grupos étnicos y religiosos. Esto nos lleva a la reflexión de la búsqueda de un gobierno mixto, bajo una combinación. Este tipo de gobiernos

se basa en la idea que cuando el poder es ejercido por una forma de gobierno simple, sea ésta la monarquía, la aristocracia o la democracia, las fuerzas sociales que se identifican con los principios de gobierno que fueron excluidos inevitablemente presionarán para ser considerados, haciendo que caiga. Es fácil entender que para una mentalidad como la antigua, para la cual el cambio era indeseable, era necesario que se encontrase una fórmula capaz de garantizar el equilibrio y la estabilidad. Y esa fórmula no podía consistir más que en la inclusión de los tres principios simples en una constitución que las albergara a todas. Esa constitución es, precisamente, el gobierno mixto. (Fernández, 2002, p. 33)

Estamos, pues, ante un gobierno cuyo componente multicultural requiere de pesos y contrapesos.

Iraq poseía una Constitución de carácter monárquica hasta el año de 1925, hasta ser derrocada en 1958 por el golpe de Estado militar. Esta Constitución reconocía a todos los grupos étnicos al interior de manera estructurada. Se reconocía también la existencia de diversos criterios institucionales para la representación, por lo que contaba con distintos órdenes jurisdiccionales que obedecieron a la diversidad cultural prevaleciente.

⁶ El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 1483 que reconoció a los Estados Unidos y a Gran Bretaña como fuerzas de ocupación, autorizándolas a controlar Iraq hasta que surgiese un gobierno iraquí reconocido internacionalmente.

El constitucionalista Samer Al Nasir, quien fue coordinador de la Red Euro-Iraquí de Derecho Público (REIDP) del Consejo de Gobierno Provisional de Iraq (CGPI), sobre esta Constitución citaba lo siguiente:

El artículo 69 de esa Constitución dividió la jurisdicción en tres órdenes: civiles, religiosos, y especiales. El artículo 73 y 74 reseñaba [sic] las competencias en litigios civiles, penales, comerciales, y contencioso-administrativos; cuando dividió el sucesivo artículo 75 los tribunales religiosos en Tribunales de Jurisdicción Islámica, y otros Consejos Religiosos y Espirituales, dejando a los tribunales de jurisdicción islámica el reconocimiento de cuantos litigios de jurisdicción de familia, sucesiones y mecenazgo; para restar a los consejos espirituales judíos y cristianos las demás competencias que reseñará la ley para resolver cuantas otras cuestiones sobre el matrimonio, la separación, las sucesiones, y las demás cuestiones de cada etnia según reseña su respectivo orden. Incluso reconoció el artículo 77 las mínimas reglas a respetar en la representación de las escuelas del islam en las regiones multiculturales. La jurisdicción especial se diversificó dependiendo de las olas políticas y de la experiencia constitucional, desde la Corte Suprema de la Constitucionalidad, una de las primeras en el mundo por cierto, hasta otras cortes especiales para reconocer de la responsabilidad penal del ejecutivo, y una jurisdicción especial para la función pública, aunque no prospera en el terreno práctico. (Al Nasir, s. f.)

Vemos que, aún bajo la monarquía, pese a la aparente discordia cultural, se trataba de conciliar las diferencias bajo la ley suprema; dentro del sistema no había parálisis sino movimiento, actividad y praxis. La unidad del poder en este sistema permanece en el monarca, pero a medida que se avanza al gobierno mixto se pretendía que el ejercicio del poder se realizara por todas las partes, lo cual

puede contrariarnos si seguimos a Hobbes, quien no creía en la distribución del poder, sino en su concentración.

Bajo el gobierno mixto, en diciembre de 2005, la CAP y el CGI acordaron ceder el poder a un gobierno de corte democrático y tras no poder verificar la existencia de armas de destrucción masiva, como previó la resolución 1441 en seguimiento a la 687, en mayo del mismo año la coalición otorgó el poder a un gobierno iraquí provisional, aunque Naciones Unidas apoyó a estadounidenses y británicos para mantenerse en Iraq hasta haber completado la transferencia de poder en elecciones en un ambiente álgido:

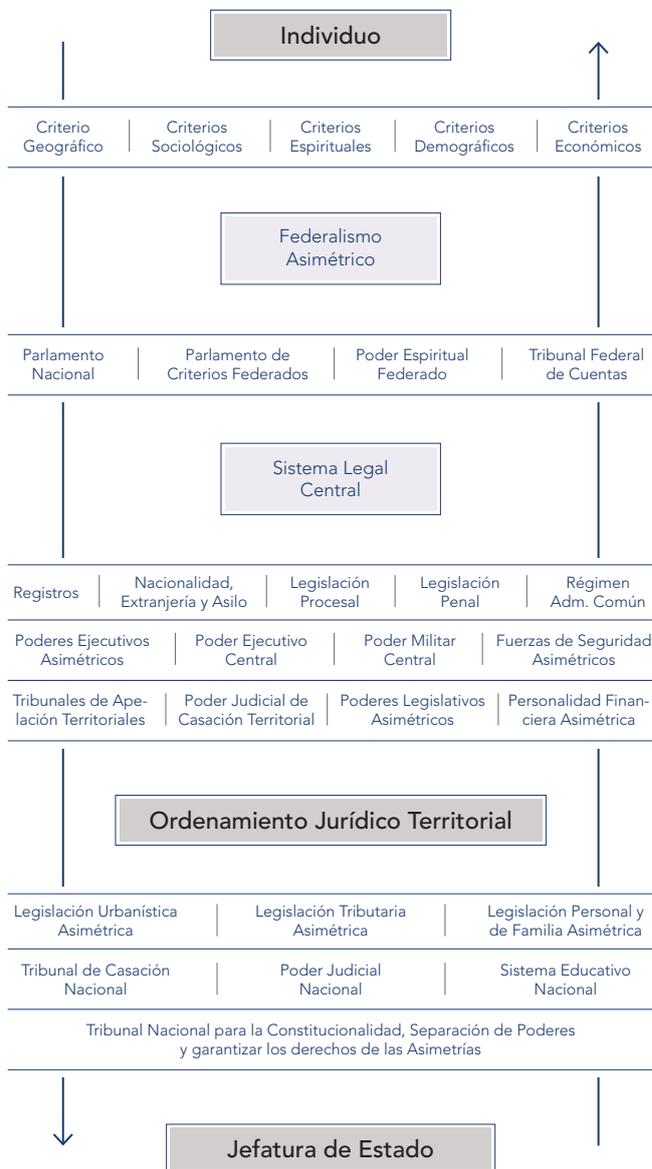
los esfuerzos políticos se tradujeron en la celebración de comicios nacionales en enero para la elección de una Asamblea Nacional transitoria compuesta de 275 asientos. Venció la Alianza Unida Iraquí, de base shií, con 140 escaños. Los grupos políticos sunníes boicotearon las elecciones. En octubre se aprobó una constitución divisoria de Iraq. En diciembre se celebraron las primeras elecciones parlamentarias, a las que sí se presentaron los sunníes, pero los resultados se sumieron en la confusión y la falta de claridad... en febrero se celebraron los comicios para elegir al primer gobierno democrático no transitorio. La coalición shií a través de Alianza Unida Iraquí (AUI) obtuvo una mayoría de 128 escaños, seguida de dos bloques sunníes que en total alcanzaron 55 asientos. La Alianza Kurda consiguió 53 y la secular Lista Nacional Iraquí obtuvo 25. Las mujeres representaron el 25% en el nuevo gobierno que, tras la dimisión del Primer Ministro Jafari, pasó a estar en manos de Nouri al-Maliki. (Lauzurika, s. f.)

Propuestas para la democracia

En las elecciones iraquíes se realizaron consultas al interior y el exterior para enriquecer las visiones hacia la democracia; en este sentido, resulta interesante la propuesta del constitucionalista Samer Al Nasir, quien no sólo asevera un federalismo asimétrico por la pluralidad étnica y de grupos existente,⁷ sino que no puede desconocer la carga ideológica y cultural, que resulta interesante para la comprensión del grado de involucramiento de la religión en las instituciones públicas. Para esto, describe a través de diagramas la distribución de poder en Iraq, en un primer momento expone cómo estaba la división de poderes y todos sus componentes (véase figura 1).

⁷ En el capítulo I al referirnos al derecho musulmán nos hemos aproximado a las diferencias en razón a cada una de las descendencias, sin embargo hablar de unidad es complejo toda vez que la población se divide entre mayoría musulmana, minorías diversas bíblicas, budistas, y otras sectas. Los musulmanes se dividen en Sunita y Shitia; las de origen bíblicas se dividen en Católicos, Ortodoxos y otras iglesias maronitas. Étnicamente confluyen Árabes, Asirios, Kurdos, Turcomanos, Persas y Arameos, entre otros grupos.

FIGURA 1. EL PODER EN IRAQ: DIVISIÓN Y COMPONENTES



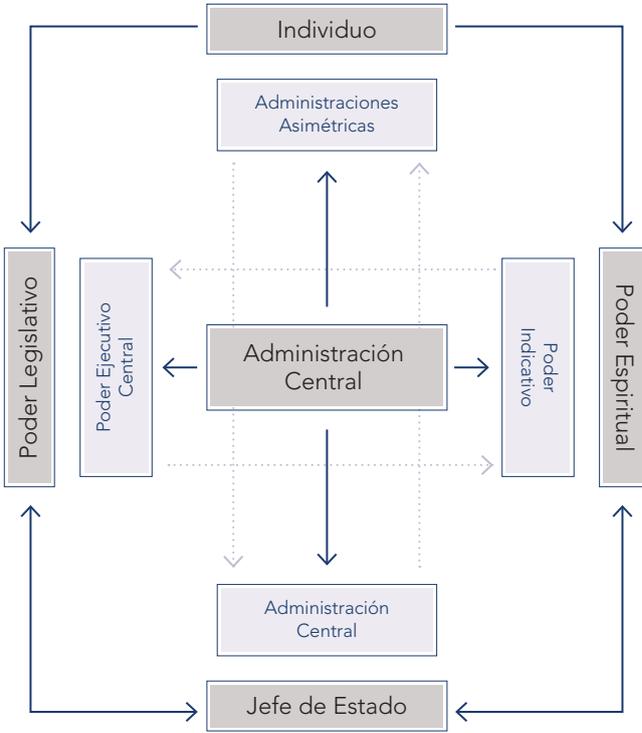
Fuente: Al Nasir, s. f.

Se observa la complejidad del sistema, donde este autor considera prudente reseñar una nueva institución de representación, vertical, basada en el factor social, que asegure la representación de la confesión, así como la "no intromisión de ésta en la esencia estatal y la no confesionalidad centralizada. Esta institución vertical en este caso sería el Nuevo Poder Confesional del Estado" (Al Nasir, s. f.).

Sugiere el desarrollo vertical del poder espiritual como base del poder estatal, donde coexistan comisiones en representación de cada confesión, los creyentes de cada confesión, las sectas y las corrientes de pensamiento, todas en un eje vertical bajo el poder espiritual central para alcanzar el bienestar y comportamiento de las conductas (Al Nasir, s. f.). Nunca aparta, como hemos afirmado en "La democracia en Iraq: elementos importantes para el análisis", el dominio de la religión en Iraq, siendo imposible, pues se cedería al poder absoluto o al de algunos cuantos individuos, lo cual dejaría en despropósito la conformación del nuevo régimen.

El autor plantea la institucionalidad de un cuarto poder del Estado para lograr verdadera representatividad en el nuevo modelo democrático (véase figura 2).

FIGURA 2. ESTADO CONFORMADO POR CUATRO PODERES



Fuente: Al Nasir, s. f.

Ese cuarto poder es el individuo, quien influye en los poderes Legislativo y Espiritual. Con este modelo se llegaría a un equilibrio de poderes, que son los que crearían una balanza de representación de los poderes. Entre el individuo y el texto constitucional se encuentran todos los demás poderes en coordinación unos de otros, en cuya pugna intercede una Corte de Arbitraje Constitucional. Al final, la Constitución del 15 de octubre de 2005 recogería parcialmente estas voces, y la división entre grupos y etnias tras décadas de división aún es latente.

En la Constitución que quedó vigente se señala en su artículo 7 que el islam es la religión oficial del Estado y debe ser considerada como fuente de derecho (Danchin, 2009, p. 85), situación que ya habíamos enunciado sobre la primacía de su Dios, Alá, base angular de su cultura.

Se especifica en relación con su proceso democrático y el Estado de derecho en su artículo 2, párrafo primero, inciso b, que ninguna ley podrá contradecir los principios de la democracia, continuando luego en el artículo 5o. que la ley es soberana y el pueblo es la fuente de su poder y legitimidad. El artículo 2 es ambivalente en su interpretación, pues si bien las leyes del islam deben obedecerse, hace referencia entonces a un sistema de creencias en Dios, el profeta Mahoma, el día de la resurrección y se establece a mantener un orden; la religión se convierte en guía legislativa, a menos que la Constitución conceda regulaciones legislativas en las creencias, lo cual no es así. Sin embargo, su Constitución, en el artículo 14, prohíbe la discriminación con base religiosa o creencias; en sentido opuesto o negativo, es que se refiere a la ley islámica, más que al islam, como base de su legislación (Rabb, s. f., pp. 236-239).

La interrogante es saber si existe contradicción para la democracia en que la ley islámica, a partir de la religión, permea el texto constitucional, el cual define al Estado, pues es la proyección de sus ideales y el marco característico donde se observa su organización social y política.

En principio parecieran incompatibles estos conceptos: islam y democracia, pero por sus características propias, esta dicotomía puede ser entendida. La respuesta radica en que —siendo el primero religión y el segundo, forma de gobierno— el Estado de derecho, la norma y el pueblo pueden encontrar, ante las diferencias, fuentes en las tradiciones islámicas. No tiene por qué haber contradicción si se han identificado los fundamentos del gobierno de-

mocrático en el pensamiento legal y político islámico, a través del cual descansa la voluntad popular soberana que así lo ha decidido (Rabb, s. f., p. 556). Por otra parte, en las repúblicas las leyes son elaboradas por las asambleas; mientras que en la monarquía, por el monarca, elemento adicional para la reflexión del régimen democrático que busca Iraq, al respecto la presencia dicotómica "hace que las comparaciones sean netas y que difícilmente puedan encontrarse puntos de mediación" (Fernández, 2002, p. 51).

La soberanía inmanente en el pueblo iraquí en el momento de elegir a sus representantes va más allá de si la ley islámica puede ser un dique en la democracia, pues la cultura iraquí tiene gran raigambre en costumbres necesarias para el pacto social, en una sociedad cuyas características desean ir hacia la asimilación más que a la integración de grupos y etnias de orígenes diversos, que al final ése es el sentido auténtico de la democracia: el reconocimiento a la igualdad y participación equitativa de derechos.

El proceso político en Iraq incluye la consulta de juristas; en el caso de requerir interpretación de la ley o reformular leyes, ellos serán los que diriman las diferencias, antes de que lleguen a una corte, pues será el gobierno quien primero los consulte. Los juristas están altamente involucrados en el proceso político desde un inicio, lo que permite adecuarse a las leyes islámicas, como a la democracia y los derechos humanos.

Esta forma de dirimir controversias y privilegiar al derecho en el orden político no debería asustarnos, si consideramos que no es novedoso. La rebelión contra el formalismo, que existe desde la posguerra, termina por criticar, tras el uso abusivo y tradicional de tecnicismos, la concepción formal de la justicia. Es decir, si bien es cierto que la Constitución de Iraq apela a su interpretación bajo la ley islámica, deberíamos considerar que en Occidente en

ocasiones se incurre en la teoría de la justicia sobre aquel acto que es justo sólo si es conforme a la ley, e injusto si es contrario, en un formalismo ético que se forja en una serie de valoraciones y creencias que no necesariamente resultan ajenas a la moral y a la religión; hay una concepción legalista de la justicia. Éste es un criterio formal que toma un modelo ideal, hay un precepto y hay que adecuar nuestra conducta. Que conste que no hablamos de legalidad, distinta del legalismo. La primera distingue entre actos jurídicos y no jurídicos, que es irrelevante en la emisión de juicios sobre lo que es justo o injusto, y que da paso a la interpretación a partir de una visión ética convencional positivista, o de concepción naturalista, y de esta forma dota de validez y justicia o viceversa, a una norma (Bobbio, 2003, pp. 11-16).

Tratamos de entender el alcance del texto constitucional de Iraq, a través de la teoría de la justicia, donde tendríamos que acercarnos al concepto⁸ de acuerdo con la evolución de cada sociedad y sistema jurídico. En el caso de Iraq, entre 2003 y 2004, un dato positivo es que el sistema judicial incluso fue totalmente reestructurado de acuerdo con los nuevos tiempos y en función de la propia Constitución y la reconfiguración política tras la dictadura, lo que vino a dar un nuevo aliento al gremio de juristas.

La asistencia internacional en el proceso electoral

El cambio de poder en Iraq, siempre estuvo rodeado de especulaciones, uno de los argumentos de esta naturaleza, más comunes contra la organización electoral, era el que se difundía en diversos medios que entre otras cosas citaban:

No hay pretensión alguna por parte de EEUU de democratización real de Iraq ni de devolución de la soberanía

⁸ Se recomienda, sobre justicia, la lectura del libro de Amartya Sen, *La idea de la justicia*.

a su población. Las elecciones de enero de 2005 no son más que un paso más en el intento de la Administración Bush de apuntar la ocupación presentando nuevas instancias iraquíes —ahora una Asamblea Nacional y un nuevo gobierno— que faciliten: a) justificar la continuación de la presencia militar estadounidense en el país, ahora avalada por la petición de instancias iraquíes supuestamente electas; y b) la implicación de la comunidad internacional en el escenario iraquí —quizás a través de instancias multilaterales (Naciones Unidas, la OTAN)— cuando EEUU se encuentra al límite de su capacidad militar y financiera (casi 5,000 millones de dólares a la semana) en el esfuerzo bélico en Iraq. (Varea, s. f.)

Pese a estas voces, el 30 de enero de ese año, tras 50 años sin ellas, se realizaron en Iraq elecciones nacionales que constituirían “la primera oportunidad en mucho, mucho tiempo para tomar su destino en sus propias manos y decidir su futuro” (Naciones Unidas, s. f., Iraq, elecciones, párr. 1). Para ello Naciones Unidas dispuso cerca de 11 oficinas para la reconstrucción de Iraq y ofreció a los funcionarios iraquíes asistencia técnica para mejorar las condiciones políticas y de seguridad en su proceso electoral. El 14 de agosto de 2003 se creó la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq (UNAMI), bajo la cual la ONU tendría una función de dirección para prestar asistencia al pueblo y al gobierno de Iraq para dar paso en la instalación de instituciones propias de un gobierno representativo.

En diciembre de 2003, el Secretario General de Naciones Unidas había manifestado la necesidad de recursos económicos y de otros tipos para garantizar tal reconstrucción, y constrictó a los estados parte de la ONU a colaborar, enfatizando la importancia del proceso electoral bajo el argumento de que “26 millones de habitantes en Iraq han soportado décadas de guerra, sanciones, tiranía y miseria. Por ellos y por los que dieron su vida por el pueblo de

Iraq, el proceso debe tener éxito” (Naciones Unidas, s. f., Iraq, elecciones, párr. 2).

El Secretario General en esa época invocó innumerables ocasiones, la resolución 1546, que reiteraba el apoyo de la ONU para la reconstrucción de Iraq, considerando el compromiso, de las fuerzas de mantenimiento de la seguridad y de la estabilidad en Iraq, de actuar conforme al derecho internacional. Esta resolución, básicamente, es la que dio paso a la asistencia internacional, por lo cual vale la pena la transcripción parcial de los puntos que nos interesan relativos al tema que nos atañe:

1. *Aprueba* la formación de un Gobierno provisional soberano del Iraq, como fue presentado el 1° de junio de 2004, que asumirá sus plenas funciones y autoridad para el 30 de junio de 2004 para gobernar el Iraq, absteniéndose al mismo tiempo de adoptar cualquier medida que afecte al destino del Iraq más allá del período provisional limitado hasta que un gobierno elegido de transición del Iraq asuma el poder, según lo previsto en el párrafo 4 *infra*;
2. *Observa con satisfacción* que, también para el 30 de junio de 2004, se pondrá fin a la ocupación, la Autoridad Provisional de la Coalición dejará de existir y el Iraq reafirmará su plena soberanía;
3. *Reafirma* el derecho del pueblo del Iraq a determinar libremente su propio futuro político y a ejercer pleno poder y control sobre sus recursos financieros y naturales;
4. *Hace suyo* el calendario propuesto para la transición política del Iraq hacia un Gobierno democrático, que incluye:
 - a) El establecimiento de un Gobierno provisional soberano del Iraq que asumirá las funciones y atribuciones de gobierno para el 30 de junio de 2004;

- b) La convocatoria de una conferencia nacional que refleje la diversidad de la sociedad iraquí; y
 - c) La celebración de elecciones democráticas directas, a ser posible para el 31 de diciembre de 2004 y a más tardar para el 31 de enero de 2005, para una Asamblea Nacional de Transición que, entre otras cosas, se encargará de establecer un gobierno de transición del Iraq y de redactar una Constitución permanente para el Iraq que conduzca a un gobierno constitucionalmente elegido para el 31 de diciembre de 2005;
5. *Invita* al Gobierno del Iraq a estudiar la manera en que la convocatoria de una reunión internacional podría apoyar este proceso, y *señala* que acogería favorablemente una reunión de esta índole para apoyar la transición política y la recuperación del Iraq, en beneficio del pueblo iraquí, y en aras de la estabilidad en la región;
6. *Insta* a todos los iraquíes a que apliquen esos acuerdos de forma pacífica y cabalmente y a todos los Estados y las organizaciones competentes a que apoyen su aplicación;
7. *Decide* que, en la medida en que las circunstancias lo permitan, en cumplimiento de mandato de ayudar al pueblo y al Gobierno del Iraq, el Representante Especial del Secretario General y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), a petición del Gobierno del Iraq, deberán:
- a) Desempeñar una función rectora con el fin de:
 - i. Ayudar a que se convoque, durante el mes de julio de 2004, una conferencia nacional encargada de elegir un Consejo Consultivo;
 - ii. Asesorar y apoyar a la Comisión Electoral Independiente del Iraq, así como al Gobierno

- provisional del Iraq y a la Asamblea Nacional de Transición, en el proceso electoral;
- iii. Promover el diálogo nacional y el logro de un consenso sobre la redacción de una Constitución nacional por el pueblo del Iraq;
- b) Y asimismo:
- i. Asesorar al Gobierno del Iraq sobre el proceso para establecer una administración pública y unos servicios sociales eficaces;
 - ii. Contribuir a la coordinación y la prestación de asistencia para la reconstrucción, el desarrollo y la asistencia humanitaria;
 - iii. Promover la protección de los derechos humanos, la reconciliación nacional y la reforma judicial y legislativa con el fin de afianzar el imperio de la ley en el Iraq; y
 - iv. Asesorar y apoyar al Gobierno del Iraq en la planificación inicial para levantar, en su momento, un censo general;
8. *Acoge favorablemente* la labor que está realizando el nuevo Gobierno provisional del Iraq para crear fuerzas de seguridad iraquíes, incluidas las fuerzas armadas del Iraq (en adelante, "fuerzas de seguridad iraquíes"), que operen bajo la autoridad del Gobierno provisional del Iraq y sus sucesores, las cuales de manera progresiva desempeñarán una función más importante hasta llegar a asumir plena responsabilidad por el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq;
 9. *Señala* que la presencia de la fuerza multinacional en el Iraq obedece a la solicitud del nuevo Gobierno provisional del Iraq y, por consiguiente, *reafirma* la autorización de la fuerza multinacional bajo un man-

do unificado establecida en virtud de la resolución 1511 (2003), teniendo en cuenta las cartas que figuran como anexo de esta resolución;

[Del punto 10 al 18 las disposiciones se refieren al apoyo de la fuerza multinacional, obligaciones de los estados y temas sobre terrorismo]

20. Reitera su pedido a los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones de que redoblen sus esfuerzos por prestar asistencia al pueblo del Iraq en la reconstrucción y el desarrollo de la economía, en particular proporcionando expertos internacionales y los recursos necesarios por medio de un programa coordinado de asistencia de los donantes... [el subrayado es mío] (Naciones Unidas, 2004a, pp. 3-6)

Atendiendo el mandato de esta resolución 1546 del Consejo de Seguridad, se respaldó la asistencia de la comunidad internacional, que en realidad fue reiterativa en ésta, pues en la Carta de Naciones Unidas la cooperación internacional se enmarca en los artículos primero y segundo de propósitos y principios de Naciones Unidas, respectivamente.

La Carta, al señalar en su artículo primero como primer propósito mantener la paz y seguridad internacional, establece con tal fin tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz; y para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz, obrar conforme a los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz y que van de la mano con los principios mencionados en su artículo segundo que fueron desarrollados en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación en-

tre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.⁹

La cooperación internacional, en consecuencia, no queda ya sujeta a los dominios de la ideología, sino al derecho internacional, cuya fuerza deviene de la voluntad soberana de los estados que le reconocen, aun tácitamente a través de la evidencia de la costumbre internacional, como fuente de éste y que crea obligatoriedad.

Con el anterior sustento, se realizaron las elecciones en Iraq programadas para el 30 de enero de 2005, la asamblea nacional electa constaba de 275 miembros, y fue la encargada de redactar una Constitución transitoria, nombrando un nuevo gobierno que administró al país hasta la realización de las elecciones presidenciales a finales de 2005.

Aportaciones en el proceso democratizador de Iraq

La comunidad internacional colaboró en esta nueva etapa para Iraq, conminada a hacerlo por las circunstancias ya narradas. Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores en México, señalaba en 2004 que si la comunidad internacional participaba, pese a toda manifestación pública en contra, era porque

no se trataba de una defensa de Hussein y su tiranía, ni mucho menos de ignorar los largos y difíciles años de forcejeo entre su gobierno y la máxima organización mundial para permitir que inspectores internacionales se aseguraran de que el país no contara con armas de destrucción masiva. Se trataba de honrar el compromiso de la humanidad entera con las metas del nuevo milenio y particularmente con el principio de la solución pacífica de las controversias. Se trataba, en suma, de

⁹ Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970. La declaración (3) es considerada norma obligatoria de acuerdo con el derecho internacional público al establecerse su carácter consuetudinario.

honrar la visión de que la guerra es, en su caso, la solución última y, ¿por qué no decirlo?, la desesperada. (Green, 2006, p. 255)

México, sin embargo, asistió posteriormente a Iraq según su propia capacidad; no se tenían las condiciones económicas para brindar apoyos de este orden para la reconstrucción de Iraq, sin embargo, la representante de la delegación mexicana en la Conferencia Internacional de Donantes, María de Lourdes Dieck Assad

reiteró apoyo en materias electoral y sanitaria, y explicó que en materia electoral se ofrecería la colaboración del Instituto Federal Electoral (IFE) para la organización de comicios, mientras que en el ámbito sanitario México podría colaborar en campañas de vacunación y programas de nutrición infantil, a través de representantes del Sistema Nacional de Salud. (Navarrijo, 2003)

En ese momento aclaró Dieck que sólo se capacitaría en materia electoral, lo que no implicaba involucramiento alguno en sus procesos, esto en atención a que “el IFE es reconocido internacionalmente por su transparencia, métodos, organización y logros en las elecciones” (Navarrijo, 2003).

En este caso y de acuerdo con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los principios de nuestra política exterior, no se contravenía el de la autodeterminación de los pueblos y el de no intervención, que además se establecen en la clásica doctrina Estrada,¹⁰ que afirma que la concesión o el retiro de reconocimiento no es la expresión de un fallo, sino sólo la necesidad inevitable de establecer el carácter representativo esencial de un nuevo régimen.

¹⁰ Doctrina que nace en 1930 bajo los ideales del entonces secretario de Relaciones Exteriores en México, don Genaro Estrada.

La cooperación que se solicitaba entonces no podía ser confundida con un acto de injerencia, aunque sí debe considerarse que hacerlo reconocía tácitamente al gobierno de facto que solicitaba este apoyo.

Para el caso de asistencia, se creó por la ONU la Conferencia de Donantes para Iraq, indistinta a las funciones propias del Banco Mundial, y que había logrado reunir a más de 60 naciones, instituciones multilaterales y cerca de 300 corporaciones empresariales en búsqueda de contribuciones económicas de la comunidad internacional para la reconstrucción en Iraq.

La embajadora Dieck decía bien, la asistencia era acorde a la posibilidad de cada Estado, la participación de México en la asistencia electoral fue una experiencia importante para ambas naciones, para nosotros por el reconocimiento a una institución que emergía de la autonomía y había logrado enaltecer el nombre de México en materia electoral, mientras que para Iraq las aportaciones en la materia, siendo un proceso histórico diferente, resultarían valiosas.

La participación de México en Iraq a través de la asistencia electoral era una oportunidad para destacar los avances de la democracia en México, tras desafortunados procesos electorales empañados por la duda en la realización de comicios electorales transparentes y la ausencia de un órgano electoral autónomo, para este periodo de tiempo ya contábamos con el IFE, por lo que la invitación y su aceptación nos colocaban en un plano de una imagen inmejorable en el ámbito internacional.

La asistencia en materia de gobernabilidad, que es la que correspondería a la asistencia técnica y cooperación antes señalada, nació del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se creó en 1965 por el órgano democratizador de Naciones Unidas, de su Asamblea Ge-

neral, para cooperar en el desarrollo de los países del cono sur preponderantemente, convirtiéndose en una fuente de subsidios importante para el multilateralismo en temas relacionados con el desarrollo humano sostenible, la erradicación de la pobreza, protección del medio ambiente, creación de empleos, impulso a la participación de la mujer, y el fomento de la cooperación técnica e intercambio de experiencias, con el propósito de apoyar el desarrollo humano, social y económico de los países y promover el aprovechamiento de sus propias capacidades.¹¹

Bajo este programa es que se auspicia el apoyo a Iraq, coordinando los programas que los estados que participan en la asistencia realizan o realizaron durante la transición democrática entre el año 2003 y 2005.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

Durante el año 2003, se concibe la naturalización en México, de una instancia internacional de capacitación e investigación electoral, con apoyo no sólo local sino del PNUD, como resultado de la cooperación que ya se había venido gestionando entre nuestro país y este programa a través de la División de Asistencia Electoral (PNUD/DAE), donde participaban funcionarios del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La asistencia y cooperación internacional para forjar la democracia se creó a partir de 1995, a través del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),¹² que funge como una organización intergubernamental y ágora de discusión en estos temas, donde México es parte desde el año 2003.

¹¹ Puede conocerse más sobre la labor del PNUD en la página <http://www.beta.undp.org>

¹² Ver contenidos, historia y propuestas en <http://www.idea.int/>

La asistencia electoral por parte de México en Iraq respondió no sólo a la solidaridad con la comunidad internacional, como parte de nuestra tradición en política exterior, sino en atención a las obligaciones contraídas por la normatividad internacional que hay en el tema, comenzando por los derechos políticos que se salvaguardan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 21 señala:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Hay, en esta Declaración, clara tendencia hacia la democracia representativa, donde se reconoce el voto o sufragio como expresión de ese derecho político.

Aunada a la Declaración está el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, también para garantizar a los derechos políticos. En su artículo 25 se menciona:

Todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secre-

to que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Además del marco universal referenciado, México responde a la asistencia en materia electoral, por las obligaciones vinculantes u obligatorias, no sólo adquiridas en éste, sino además por aquellos mecanismos de carácter regional que se han aprobado a la luz de nuestra permanencia en la Organización de Estados Americanos, que mantiene en sus diversos ordenamientos y mecanismos el resguardo de los derechos políticos en la misma tendencia que en los instrumentos internacionales: hacia la democratización de la región.

Respecto de la religión islámica de Iraq, México de manera indirecta acataba también con ello, las disposiciones del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, cuya jurisdicción ratificamos en 1947 y en el cual hay un reconocimiento explícito a la representación de las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo, en el caso del nombramiento y representación ante esta Corte, de acuerdo con su artículo 9o. Observar este ordenamiento del ámbito internacional nos lleva a la aplicación de principios generales del derecho, basados en concepciones éticas y morales propias de las normas derivadas del derecho internacional (Leopard, 2002, p. 110), lo cual fortalecía la aceptación en la asistencia en materia electoral.

De lo anterior vemos cómo México actuaba en total congruencia con su derecho interno y el derecho internacional en la consolidación de la democracia, y nos hizo mucho más visibles en el ámbito internacional con la asistencia a Iraq. Participar no sólo nos dejaba bien al cumplir con obligaciones ante las organizaciones internacionales, sino que políticamente refrendábamos nuestra simpatía a la causa democratizadora del gobier-

no norteamericano, nuestro socio comercial más importante en nuestra balanza comercial, tras la lentitud de nuestra respuesta en el 11/09.

México apoyó, lo sigue haciendo, al Departamento de Asuntos Políticos y la División de Asistencia Electoral y participó en la capacitación de autoridades electorales de Iraq, a través del Instituto Federal Electoral (IFE). El PNUD entonces señaló que en materia de organización electoral, el IFE encabezaría la tarea de Naciones Unidas y sería a través de la División de Asistencia Electoral.

De acuerdo con la Cancillería mexicana, desde 1993 nuestro país ha participado en 34 misiones de asistencia técnica electoral, de ellas 15 se han verificado en América, situación que revela el respaldo a la Unidad para la Promoción de la Democracia dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aprobado por unanimidad, el Senado de la República simpatiza con la adhesión de México al Acuerdo de Establecimiento del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Convertido en el vigésimo miembro de esa organización, tal carácter supone el compromiso de desarrollar un amplio rango de instrumentos que refuercen nuestras instituciones, así como la capacidad de la sociedad civil para participar en los procesos. (Mandujano, 2006)

Las elecciones en Iraq, previstas para el año 2005, permitieron que México compartiera sus experiencias con miembros de la Comisión Electoral de Iraq sobre organización de las elecciones. México encabezaba los trabajos de asistencia en el curso diseñado por las Naciones Unidas, donde además participaron Argentina, Australia, Mauricio, Palestina, Yemen. Reitero que nuestro prestigio en derecho electoral se elevó tras tres hechos; la autonomía del IFE a partir de 1996, que era bien recibida no sólo localmente sino internacionalmente en esta nueva expe-

riencia, tras la evolución en nuestro sistema electoral y la regulación de viejas prácticas, que quedaron expuestas en la reñida elección presidencial de 1988, y el cambio de la Presidencia en las elecciones del año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo un primer mandatario electo en 71 años de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La capacitación se realizó en nuestro país y duró tres semanas, donde se recibió a una delegación de 25 personas, compuesta de ocho funcionarios iraquíes y otros de la organización internacional. El 25 de mayo de 2004, la ONU designó a la ex consejera del IFE, Jacqueline Peschard, como una de las cuatro personalidades¹³ que entrevistaría y seleccionaría a los miembros del nuevo Consejo Federal Electoral Independiente (IECI) en Iraq. El IECI quedó conformado por siete consejeros electorales y un consejero electoral en jefe.

Los nuevos miembros del IECI se reunirían posteriormente con las autoridades salientes de la potencia ocupante, con el Consejo del gobierno iraquí, y con el gobierno interino que asumiría las funciones de gobierno. El equipo de asistencia electoral de la ONU, encabezado entonces por la uruguaya Carina Perelli, recibió un total de mil 878 nominaciones para los ocho cargos disponibles, esa lista de nominaciones se redujo a 25 finalistas.

El IECI en Iraq se encargó de crear el registro de electores, y disponer de la infraestructura electoral nacional necesaria, así como contratar y entrenar cerca de 130 mil trabajadores para las elecciones. Además, claro está, de emitir las reglas de participación políticas a los partidos y el sistema de formación educativa para los iraquíes sobre el proceso de votación.

¹³ Además de Peschard participó también Alonso Lujambio Irazábal y la ONU nombró para el proceso precedido por Perelli, al señor Nguyen, al juez sudafricano Johan Kriegler, ex jefe de la unidad electoral de su país, y a Carlos Valenzuela, ex asesor en la Comisión de Elecciones en Palestina.

El 5 de agosto de 2004, el Secretario General de Naciones Unidas rindió su tercer informe previo a estas elecciones, tal y como se desprendía de la obligación que mantenía en relación con la resolución 1483 (2003), párrafo 24, y la resolución 1511 (2003), párrafo 12, ambas relativas a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq (UNAMI). El documento se divide en tres apartados, en el tercero, párrafo 34, se destacó el papel de México en este proceso:

34. Del 20 de junio al 9 de julio de 2004, la División de Asistencia Electoral, en colaboración con el gobierno de México y el Instituto Federal Electoral de ese país, emprendió un intenso programa de capacitación con los comisionados electorales y el oficial electoral jefe iraquíes. Se encargó la capacitación a expertos de diversos órganos electorales nacionales, a saber, de Mauricio, Yemen y Palestina, así como a expertos internacionales. El 30 de junio de 2004, el Presidente de la Comisión Electoral pidió oficialmente asistencia a las Naciones Unidas para: institucionalizar tal Comisión; planificar, preparar y organizar el proceso electoral; capacitar al personal electoral iraquí; coordinar la asistencia técnica internacional con fines electorales; y brindar orientación para cerciorarse de que se celebrasen unas elecciones transparentes, dignas de crédito y con plena participación, de conformidad con las normas internacionales. La División de Asistencia Electoral se ocupa actualmente del envío de personal electoral a Bagdad para ayudar a institucionalizar la Comisión. (Naciones Unidas, 2004b, p. 10)

REFERENTES PARA UN MARCO DE ASISTENCIA INTERNACIONAL EN EL PROCESO ELECTORAL

Si bien es cierto que en cada Estado la asistencia en materia electoral varía, es de acuerdo con el tiempo y las circunstancias, pues no se pueden comparar las circuns-

tancias de un estado fallido, con el que deviene de una revolución o la caída de un régimen dictatorial. De esta realidad el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), a través de las experiencias en la materia, creó en 2005 un diseño de modelos electorales a través de un manual traducido por el IFE en 2006, dirigido a legisladores, operadores políticos y miembros de la sociedad civil, entre otros, y cuyos esfuerzos se orientan en aportaciones a la democracia.

Este diseño parte de la creación a la modificación de un sistema electoral a partir de las experiencias recabadas, entre ellas la de México en Iraq.

En este diseño de un modelo del sistema electoral son consideradas algunas de las siguientes preguntas:

¿quién lo diseña? es decir, ¿quién pone en la agenda política la idea de cambiar el sistema electoral y quién tiene la responsabilidad de delinear la propuesta para modificar o cambiar el sistema y mediante qué procedimiento?, ¿cuáles son los mecanismos establecidos dentro del marco político y legal para llevar a cabo las reformas?, ¿qué procesos de análisis y diálogo son necesarios para garantizar que el nuevo sistema o los cambios propuestos sean aceptados como legítimos? Una vez que los cambios han sido decididos ¿cómo se van a poner en práctica? (*Diseño de sistemas electorales*, 2006, pp. 17-18)

De acuerdo con este manual, hay diversas formas para adoptar un sistema electoral que pueden ser consideradas, las cuales se toman, bajo el método de casos, de aquellos estados que por la naturaleza de sus conflictos, como en el caso de Iraq, resultan visibles, lo que no indica que el número de la muestra pudiera ampliarse, pues hoy el trabajo electoral de las Naciones Unidas está vinculado más a operaciones integrales como en Iraq; desde el inicio del conflicto con Kuwait, hasta la instauración y proce-

so electoral, son parte de sus tareas en las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz.

Las formas para adoptar un sistema electoral de acuerdo con este manual son las siguientes:

Primera, puede ser heredado de una administración colonial o de ocupación sin alteraciones sustanciales (Malawi, Malí, Islas Salomón y Palau, son algunos ejemplos).

Segunda, puede ser el resultado de las negociaciones de un proceso de paz entre grupos internos que buscan ponerle fin a una guerra o a sus divisiones (por ejemplo, Lesotho, Líbano y Sudáfrica). Bajo estas circunstancias, la selección de un sistema electoral puede no haber estado abierta a un debate pleno o al escrutinio público.

Tercera, el sistema puede haber resultado de la imposición de los grupos responsables de la reconstrucción política posterior a un conflicto (por ejemplo, las autoridades de la coalición en Iraq o el Consejo para la Transición Nacional que se designó en Afganistán).

Cuarta, los elementos de un régimen autoritario previo pueden desempeñar un papel clave en el diseño de un nuevo sistema electoral durante el periodo en el que se va negociando su relevo del poder (como en Chile).

Quinta, se puede crear una comisión de expertos con el único propósito de adoptar un sistema electoral (como en Reino Unido o Mauricio) o hacerlo como parte de un diseño constitucional más amplio (como en Fiji). Esto puede llevar a que las recomendaciones de la comisión sean sometidas a un referéndum nacional (como fue el caso de Nueva Zelanda) o a un voto del legislativo (como en Fiji).

Sexta, los ciudadanos se pueden involucrar más ampliamente en el proceso de diseño a través del establecimiento de una asamblea ciudadana sobre el sistema electoral. Este fue el enfoque adoptado por la provincia canadiense de Columbia Británica que desembocó en la recomendación para sustituir el sistema de mayoría simple por uno de voto único transferible que sería sometido a referéndum en toda la provincia (ver el estudio de caso sobre Columbia Británica). (*Diseño de sistemas electorales*, 2006, p. 18)

Esta experiencia internacional en asistencia en materia electoral, consolidó a México en el ámbito internacional como una nación con convicciones democráticas más allá del papel, mientras que en Iraq aún sin alcanzar en plenitud un sistema democrático, y con todo y la permanencia de fuerzas militares, cuya presencia parece indefinida, tras años de un régimen opresor y autoritario, más allá de toda teocracia que pueda imputarse al nuevo régimen, pues como hemos visto Iraq difícilmente dejará a un lado creencias milenarias imbricadas en sus sistemas legal y político, se espera que mientras no se irrumpa contra los derechos políticos como la libertad y la igualdad, y promuevan la participación de su pueblo, que a su vez sea quien logre la autodeterminación libre y soberana, que no sacrifique ni confunda la libertad con democracia, estaremos por fin ante una transición verdaderamente democratizadora en Iraq.





Conclusiones

Iraq representa no sólo un Estado donde al interior coexisten una diversidad de grupos y etnias, que tras la opresión de una dictadura nace a la luz de la transición democrática.

Su sistema jurídico es disímulo al de Occidente por encontrar arraigo en las tradiciones y la ley islámica, sin embargo, las constituciones en el mundo son producto del proceso social de los pueblos, que se ven influidos por sus propios dogmas, la evolución entre una Constitución y otra toma tiempo para conciliar las distintas fuerzas que se producen al interior del Estado, por lo que suponer un cambio abrupto hacia la democracia en Iraq resulta inconveniente y por demás absurdo.

Sin embargo, a medida que el sistema político y la forma de gobierno busquen el desarrollo humano, mismo que en la actualidad puede ser medido por distintas variables en la comunidad internacional, hay mayor propensión a su logro, pues dichas variables son reflejo del alcance, respeto y desarrollo de derechos humanos que son parte de la democracia, como la libertad y la igualdad, que han sido reconocidos a nivel internacional y en la mayoría de

las legislaciones de países que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas.

La historia de Iraq tiene un antes y un después del 11/09, que fracturó el modelo que prevalecía de la dictadura, y que dio paso a lo que algunas voces consideraron una invasión, mientras que para otros era la consecuencia de un régimen agotado por la concentración de poder en un hombre como Saddam Hussein.

El papel que tuvo la comunidad internacional en el conflicto de Iraq, tras la invasión de éste a Irán y a Kuwait, fue contundente, a través de las diversas resoluciones que emitió el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que en esencia exhortaban a Iraq para que abandonara tanto sus pretensiones soberanas por las invasiones a aquellos países, como sus programas de desarrollo de armas químicas y biológicas de destrucción masiva.

El comportamiento evasivo al cumplimiento de los mandatos de la ONU por el gobierno iraquí de ese entonces, aunado al trágico episodio del 11/09, conllevaron a la presión de los Estados Unidos y de la Coalición a intervenir en Iraq, medida que más tarde sería legitimada por el Consejo de Seguridad de este organismo.

Se crearon comisiones, grupos de observadores y fuerzas de mantenimiento de la paz, que tuvieron participación en la transición de Iraq hacia nuevos tiempos, algunos desde el inicio del conflicto con Kuwait, otros tras la intervención en 2001. El derrocamiento y muerte de Saddam Hussein en la horca y bajo sentencia emitida por una Corte iraquí fue un argumento para sostener la soberanía incólume de Iraq, mientras que para otros no era suficiente y calificaron la presencia de la coalición como intervencionista.

La presencia y función que tuvo México en ese tiempo, en un país tan distante y distinto en todos los sentidos, fue

auspiciada por las obligaciones adquiridas bajo el Derecho Internacional y de acuerdo con nuestros principios de política exterior, por pertenecer a la ONU, al PNUD, a la OEA, entre otras organizaciones, así como por haber aprobado y ratificado tratados y convenciones relativos a derechos humanos y derechos políticos y sociales de los ciudadanos.

El prestigio que alcanzamos en esa década se obtuvo no sólo de la consolidación de instituciones electorales sólidas como el IFE, que para entonces era autónomo, sino incluso por la alternancia política de las elecciones del año 2000. La elección tan discutida de 1988 en México parecía quedar en el pasado tras estos dos hechos históricos, y el reconocimiento estuvo en que incluso encabezamos cursos de capacitación electoral para el nuevo proceso que vivía Iraq, y más importante, se perteneció a la Comisión de Designación de Miembros del Consejo Electoral en Iraq

Esta experiencia sirvió, entre otros casos, para la creación de un marco de referencia para el diseño de modelos de sistemas electorales, lo que permite la adopción o modificación en estados con conflictos diversos. Es un antecedente con base en el análisis histórico, que puede ser útil en circunstancias que guarden similitud.

Finalmente, no hay que confundir esta asistencia electoral con la democracia misma, pero sí debemos reconocer que en la medida en que las instituciones públicas y particularmente electorales promuevan, eduquen y organicen la participación ciudadana con incidencia en los valores de la democracia como la libertad y la igualdad, se asegura con ello un ambiente de posibilidad de libre decisión y elección ciudadana, con lo cual la democracia gana. Iraq en su transición a la democracia lucha por ello.

FUENTES CONSULTADAS

Al Mazyad, Ahmed y Ash-Shiddi A. (s. f.). "Los pilares del islam". Recuperado el 18 de octubre de 2011, de <http://www.islammexico.net/FolletIntro.htm>

Al Nasir, S. (s. f.) "Representación, representatividad y federalismo asimétrico en sociedades multiculturales", documento presentado en el Simposium sobre Crisis de la Representación Política. Recuperado de http://constitucion.rediris.es/simposium/Propuestas/RRF_AsimetricoSocMulticultural.html

Barber, Benjamin R. (1996) *Jihad vs. Mc World (How Globalism and tribalism are reshaping the world)*. Nueva York: Ballantine Books.

Bobbio, N. (2003). *El problema del positivismo jurídico*. México: Fontamara.

Bush, George (2010). *Decision points*. New York: Crown Publishers.

Byers, M. (s. f.). "Acordando a disentir. La resolución 1441 del Consejo de Seguridad y la ambigüedad internacional". Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1583/8.pdf>

Danchin G. P. (2009). "International law, human rights and transformative occupation of Iraq". University of Maryland School of Law Legal Studies Research Paper, USA, núm. 2008-11, Social Science Researcher Network. Disponible en <http://papers.ssm.com>

Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional (2006). México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral,

Unidad de Información, IDEA Internacional/Talleres Gráficos de México/IFE.

Fernández S., José (2002). *Filosofía política de la democracia*. México: Fontamara.

Fleitz, Frederick H. (2002). *Peacekeeping fiascoes of the 1990s*. USA: Praeger Publishers.

GAO-04-902 (2004). "Rebuilding Iraq, Resource". Security, Governance, Essential Services, and Oversight Issues, United States General Accounting Office Report to Congressional Committees, USA. Recuperado de <http://www.gao.gov/new.items/d04902r.pdf>

Green, R. (2006). *Visiones desde el Sur de América*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Hitti, Philip (1973). "Jurisprudencia y teología". En *El islam, modo de vida*, Madrid: Gredos, 1973, citado por José Fernando Plata-Puyana, *La rigidez del derecho islámico* [documento en PDF]. Recuperado en octubre de 2011 de http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/univ_est/pdfs/8.pdf

Hobbes, T. (1999). *Tratado sobre el ciudadano*. México: Trotta.

Karlekar, D. Karin (2004). *Freedom of the press 2004*. New York, Washington D.C.: Edit. Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Lauzurika, J. (s. f.). "El conflicto de Iraq". Recuperado de http://www.observatori.org/paises/pais_56/documentos/121.pdf

Lepard, Brian D. (2002). *Rethinking humanitarian intervention: a fresh legal approach based on fundamental ethical principles in international law and world religions*. The Pennsylvania State University Press.

Mandujano Rubio, S. (2006). *Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia*. México: Instituto Electoral del Estado de México.

Naciones Unidas (1945). Ver capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, apartado relativo a la Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión.

Naciones Unidas (1990). Resolución 660. Recuperado el 22 de octubre de 2011, disponible en <http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>

Naciones Unidas (1991) Resolución 687. Recuperado el 22 de octubre de 2011, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/49/IMG/NR059749.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas (1993). Resolución 806. Recuperado el 22 de octubre de 2011, de <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/806.pdf>

Naciones Unidas (2002a). "Iraq/Kuwait-UNIKOM-Antecedentes". Recuperado el 22 de octubre de 2011, de <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unikom/background.html>

Naciones Unidas (2002b). Resolución 1441. Recuperado el 22 de octubre de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas (2003). Resolución 1490. Recuperado el 22 de octubre de 2011, de <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/1490.pdf>

Naciones Unidas (2004a). Resolución 1546. Recuperado el 22 de octubre de 2011, de http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/SRES1546_junio_2004.pdf

Naciones Unidas (2004b, 5 de agosto). "Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 24 de la resolución 1483 (2003) y el párrafo 12 de la resolución 1511 (2003)". Recuperado el 22 de octubre de 2011, de http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/informeSG625_2004.pdf

Naciones Unidas (s. f.). Iraq, Elecciones. Recuperado el 22 de octubre de 2011, de http://www.cinu.org.mx/elecciones/Elecciones_Iraq.htm

Navarajo, J. (2003, 24 de octubre). "Cancillería confirma ayuda a Iraq en materia electoral y sanitaria". *La Crónica de Hoy*, sec. Nacional. Recuperado de http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=90852

Plata-Puyana, José F. (s. f.). "La rigidez del derecho islámico". Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/univ_est/pdfs/8.pdf

Rabb, Intisar A. (s. f.). "We the jurist: Islamic constitutionalism in Iraq". Princeton University, USA, Social Science Research Network at: [http://ssrn.com/abstract=\[1263354](http://ssrn.com/abstract=[1263354)

Rahman, Anisur (s. f.). "Globalization, the emerging ideology in the popular protests and grassroots action

research". Volume 2 (1): 9–23, London, Thousand Oaks CA, New Delhi. Disponible en www.sage-publications.com

Rousseau, J. J. (2007). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. México: Editorial Folio.

Sirvent, Consuelo (2010). *Sistemas jurídicos contemporáneos* (12a. ed.). México: Porrúa.

Sourdel, D. (1973). *El islam*. Barcelona: Oikos-tau, citado por José Fernando Plata-Puyana, *La rigidez del derecho islámico* [documento en PDF]. Recuperado en octubre de 2011 de http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/univ_est/pdfs/8.pdf

Travis, Hannibal (2005). "Freedom or theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq". Volume 3, 2005, Northwestern University Journal of International Human Rights, the Social Science Researcher Network. Disponible en <http://papers.ssm.com>

Varea, C. (s. f.). "Tras las elecciones en Iraq: no perder el hilo". Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=10986>

SIGLAS

ONU	Organización de las Naciones Unidas
IFE	Instituto Federal Electoral
OIEA	Organización Internacional de Energía Atómica
UNSCOM	Comisión Especial de las Naciones Unidas
UNMOVIC	Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección
UNIKOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait
DMZ	Zona desmilitarizada
CGI	Consejo de Gobierno Iraquí
REIDP	Red Euro-Iraquí de Derecho Público
AUI	Alianza Unida Iraquí
CGPI	Consejo de Gobierno Provisional de Iraq
CAP	Coalición de Autoridad Provisional
CGI	Consejo de Gobierno Iraquí
UNAMI	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DAE	División de Asistencia Electoral
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
OEA	Organización de Estados Americanos
IECI	Consejo Federal Electoral Independiente





Iliana Rodríguez Santibáñez

Obtuvo en la Universidad Nacional Autónoma de México mención honorífica en tres ocasiones: la primera por el título de Licenciatura en Derecho, la segunda por la Maestría en Relaciones Internacionales y la tercera en el grado doctoral en Derecho, grados en los que se ha abocado al estudio del derecho internacional, la globalización y la soberanía.

Fue Subdirectora de Investigación y Estudios Legislativos en el Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados, y durante seis años fue Directora de las carreras de Derecho, y Derecho y Ciencia Política del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Actualmente es profesora-investigadora especialista en derecho internacional de tiempo completo del Departamento de Estudios Jurídicos y Sociales de la misma institución, donde imparte cursos en licenciatura y a nivel maestría.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACyT, y miembro de la Cátedra de Investigación de Derecho y Comercio Internacional de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Tecnológico

de Monterrey, forma parte de la Asociación Nacional de Abogados, la Inter-American Bar Association y es parte del grupo de expertos en Derecho Internacional Humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja, enfocada en la capacitación de las Fuerzas Armadas de México en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Entre sus publicaciones destaca *La soberanía en tiempos de globalización*, y su participación en el libro *Norberto Bobbio: Centenario*.

Es colaboradora permanente del suplemento *Día Siete* de *El Universal*, y de Radio Educación en el programa de Política Plural. Ha publicado en el periódico *Reforma*, suplemento *Enfoque*, y en *El Semanario*. Escribe en la revista universitaria *Jurípolis*.





Índice

Introducción	5
La democracia en Iraq: elementos importantes para el análisis	11
El derecho en el sistema religioso del islam	12
Las fuentes del derecho musulmán	16
<i>El Corán</i>	16
<i>La sunna hadith</i>	17
<i>El idjma o consenso</i>	17
<i>El quiyas o razonamiento por analogía</i>	18
Iraq después del año 2005	19
El arduo camino a la democracia en Iraq	23
Resoluciones de Naciones Unidas vs. Iraq	24

<i>Las resoluciones previas a la intervención</i>	24
<i>Comisiones y programas creados a la luz de las resoluciones de la ONU</i>	34
<i>Del UNSCOM al UNMOVIC</i>	35
El 11/09 y la decisión unilateral de intervenir en Iraq	38
Vientos democratizadores para Iraq	46
<i>En busca de la libertad y la igualdad</i>	46
<i>Propuestas para la democracia</i>	50
<i>La asistencia internacional en el proceso electoral</i>	56
<i>Aportaciones en el proceso democratizador de Iraq</i>	62
Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral	65
Referentes para un marco de asistencia internacional en el proceso electoral	70
Conclusiones	75
Fuentes consultadas	81
Siglas	87





Consejo General

Consejero Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Consejeros Electorales

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Abel Aguilar Sánchez

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario Ejecutivo General

Francisco Javier López Corral

Representantes de los Partidos Políticos

PAN Francisco Gárate Chapa

PRI Carlos Iriarte Mercado

PRD Mario Enrique del Toro

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Alejandro Agundis Arias

MC Evanivaldo Mecalco González

PANAL Benjamín Ramírez Retama





Comité Editorial

Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Integrantes

Juan Wolfgang Cruz Rivero

Adriana Margarita Favela Herrera

Edgar Hernández Muñoz

Francisco Javier López Corral

Juan Montes de Oca Malvárez

Miguel Ángel Sánchez Ramos

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel



Coordinadores de la edición

Ángel Gustavo López Montiel
Titular del Centro de Formación
y Documentación Electoral

Ciro García Marín
Subdirector de Documentación y
Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial
Jorge Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial
Ana Lley Reyés Pérez
Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban

La primera edición de La transición democrática en Iraq y la asistencia internacional de México en materia electoral, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2011. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Avenir, diseñada por Adrian Frutiger en 1988.

Publicación de distribución gratuita