

INFORME RIESGO PAÍS

IRAK

Madrid: 21 de febrero de 2017



Clima de violencia. Los enfrentamientos entre chiitas y sunitas han sido el epicentro del marco socio político en la última década. El elevado grado de sectarismo y el descontento por la elevada corrupción abonaron el terreno a la irrupción del Estado Islámico, que apenas encontró oposición en las regiones suníes de Irak.

Lucha contra el Daesh. Desde principios de 2015, el reordenamiento de las defensas iraquíes y el apoyo de la coalición internacional han logrado frenar el avance del Daesh y recuperar buena parte del territorio bajo control yihadista.

Nuevos desafíos. La previsible liberación de todos los territorios abrirá una etapa de enorme complejidad. Los posibles escenarios son diversos y completamente opuestos. La evolución del grado de sectarismo marcará, en buena medida, el camino por el que transcurrirá el país. En los extremos: por un lado, la mayor unidad entre chiíes, suníes y kurdos y, por otro, la ruptura del país en dos o tres estados; en el medio, la continuación del elevado grado de sectarismo. El radicalismo de los últimos años y la ausencia de un gobierno fuerte dificultan el acercamiento entre las partes. En tal caso, no se puede excluir el nacimiento de grupos similares al Daesh.

Economía. El petróleo es el motor del país. La irrupción del Daesh dividió la actividad económica en dos. El sector de hidrocarburos ha mantenido un fuerte ritmo de crecimiento, gracias a su ubicación lejos del frente de batalla. Por el contrario, el resto de sectores se ha contraído sensiblemente, como consecuencia de la acción del grupo yihadista en amplias partes del territorio, del aumento de la violencia, de la imposibilidad de continuar labores de reconstrucción, etc. Para los próximos años se espera una ligera recuperación de la actividad económica, a medida que avance el proceso de liberación y reconstrucción de territorios.

A medio plazo Irak tiene un gran potencial, sustentado en el enorme margen de crecimiento del sector de hidrocarburos. Su grado de aprovechamiento dependerá del grado de estabilidad del marco político.

Cuentas públicas. Los gastos de la guerra y el desplome del precio del petróleo han provocado un elevado desequilibrio fiscal, financiado, en parte, mediante monetización. El aumento del precio del petróleo, respecto a 2016, será un balón de oxígeno que permitirá iniciar un programa de reconstrucción. El endeudamiento comienza a ser algo elevado. Las previsiones apuntan a su estabilización a medio plazo.

Balanza de pagos. Absoluta dependencia del petróleo. La caída del precio ha reducido a la mitad las exportaciones y ha originado un abultado déficit por cuenta corriente, hasta ahora financiado mediante la utilización de reservas. Aunque han descendido notablemente, se mantienen en niveles aceptables. En 2017 la financiación procederá en su mayoría de las IFIs y de préstamos bilaterales.

Deuda externa. El acuerdo de refinanciación con el Club de París en 2004 y los abultados superávits por cuenta corriente hasta 2013 redujeron notablemente la deuda externa. Pese al aumento en los últimos dos años, se mantiene en niveles manejables.

1. LAS SEMILLAS DE LA IRA

- ➔ La inestabilidad y los episodios de violencia que se han repetido en los últimos años tienen sus raíces en la división étnica y religiosa del país, exacerbadas por el modo en que se gestionó la era post Husein.
- ➔ Después de la caída de Saddam Husein, en 2003, los chiitas han dominado el poder político. Las medidas discriminatorias durante la etapa del anterior Primer Ministro, al-Maliki, avivaron el odio sectario, lo que condujo al país a un escenario de continuos atentados terroristas.
- ➔ Aparte del enfrentamiento religioso, la elevadísima corrupción y la fuerte desigualdad han alimentado enormemente el desencanto con el marco político.
- ➔ Todo lo anterior ha abonado el terreno a la expansión del Estado Islámico.

EL ORIGEN DE LA INESTABILIDAD ...

Para llegar a las raíces de la elevada inestabilidad que ha sacudido Irak en las últimas décadas, es necesario remontarse a los frágiles cimientos sobre los que se construyó el Estado, en 1932. Las fronteras de Siria e Iraq se establecieron en el acuerdo formalizado entre Francia y Reino Unido tras el fin de la Primera Guerra Mundial, el conocido como Acuerdo de Sykes-Picot. Ambas potencias europeas repartieron las provincias otomanas de Oriente Próximo en dos grandes áreas de influencia, de espaldas a la diversidad étnica y religiosa de la región.

En consecuencia, tanto en Siria como en Irak se entremezclaron poblaciones de las dos corrientes mayoritarias del Islam (suní y chií) junto con una importante población de etnia kurda⁽¹⁾. Esta diversidad ha conducido a una constante “lucha de fuerzas” y a numerosos episodios de violencia. Por una parte, la región kurda reniega de su integración en otro Estado y aboga por la independencia; por otra, las dos facciones del Islam han mantenido una continua carrera por el control de los estamentos y recursos del Estado⁽²⁾.

El equilibrio -o, más bien, el desequilibrio- entre los distintos actores ha variado en las últimas décadas. Durante el régimen de Saddam Husein (1979-2003) y su partido, el Baas (Partido Baaz Árabe socialista), la población suní disfrutó de una preminencia dentro de la administración iraquí. Aunque el Baas era ideológicamente laico, la guerra contra Irán (bastión del chiismo) en la década de los 80 intensificó la influencia suní en el Estado iraquí. Pese a este desequilibrio de fuerzas, la inestabilidad interna fue relativamente moderada, debido al totalitarismo del régimen de Saddam Husein. De igual forma, se mantuvieron controladas las aspiraciones de los kurdos, en

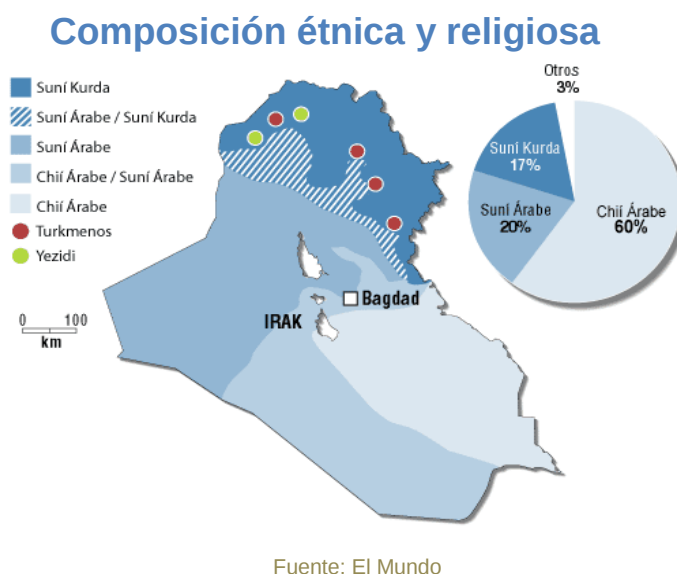
- (1) Cabe matizar que el Tratado de Sèvres (1920) sí contemplaba la formación de un Estado kurdo. Sin embargo, dicho acuerdo nunca entró en vigor ante la negativa de Turquía, ya que, además, entrañaba para Ankara la pérdida de parte de su territorio en favor de Armenia, Grecia y Francia. El florecimiento del movimiento nacionalista turco, liderado por Ataturk, y la victoria sobre las tropas griegas, precipitaron la aprobación de los actuales límites fronterizos en el Tratado de Lausana (1923). Dicho tratado no reconoció la formación de un estado kurdo independiente y, por tanto, la población kurda quedó repartida entre los estados de Irak, Siria y Turquía.
- (2) Los árabes representan el 75-80% de la población. La minoría sunita abarca el centro y oeste del país, la mayoría chiita ocupa parte de la zona central y prácticamente la totalidad del sur y, por último, los kurdos (en torno al 15-20%) se extienden por la zona noreste.

ocasiones mediante la represión militar, como en la década de los 80, cuando las tropas iraquíes lanzaron una campaña, en la que se utilizaron armas químicas contra civiles⁽³⁾.

La caída del régimen dictatorial en 2003, a raíz de la ofensiva internacional liderada por Estados Unidos, abrió un escenario completamente nuevo, que acabó desplazando el peso de la balanza hacia el lado opuesto: la población chií.

En las primeras elecciones, celebradas en 2005, los partidos chiitas lograron la mayoría del arco parlamentario, gracias a su superioridad demográfica (60% de la población).

El nuevo Primer Ministro, Nuri al-Maliki (perteneciente al Partido islámico Dawa) ejerció una política caracterizada por el despotismo y el sectarismo. Uno de los ejes prioritarios fue la “desbaasificación”, es decir, el desmantelamiento de la estructura de poder relacionada con el entorno de Saddam Husein y el partido Baas. Esta medida se tradujo en la expulsión de la mayoría de los sunitas de todos los puestos de la Administración y del ejército, y su sustitución por chiitas, mayoritariamente ligados al partido del gobierno.

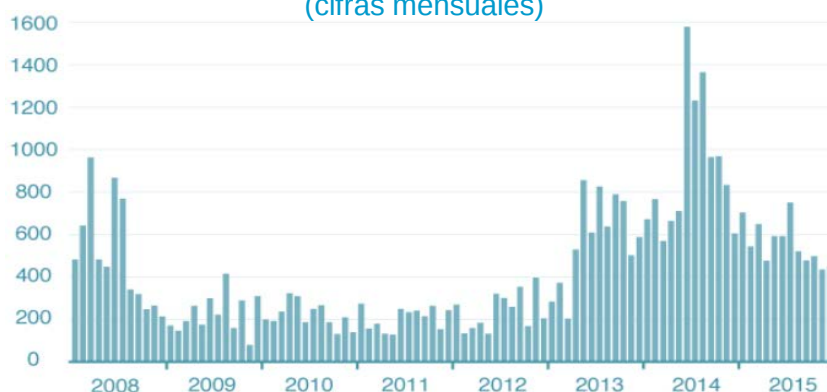


Como consecuencia, se produjo una verdadera marginación de la minoría suní, que avivó enormemente la violencia sectaria, y los atentados a civiles en zonas de encuentro (mercados y mezquitas) se convirtieron en una constante. Una de las mayores escaladas de violencia se produjo a lo largo de 2006, cuando el país caminó al borde de la guerra civil. El origen de los disturbios fue la detonación de la cúpula dorada de la Mezquita de Al Askari, en Samarra, uno de los principales santuarios chiíes. En venganza, numerosas mezquitas suníes fueron objeto de ataques, y los enfrentamientos entre ambas facciones se multiplicaron. En esas escaramuzas se mezclaron la participación de ramas suníes de Al Qaeda, seguidores del clérigo chiita Múqtada al Sáder (conocido como el ejército del Madhi), y las fuerzas de seguridad iraquíes. Estos enfrentamientos se saldaron con más de 34.000 fallecidos tan solo en 2006 (casi 100 personas al día). No obstante, la violencia no se ha ceñido únicamente al 2006, sino que, en la última década los choques han producido miles de muertos cada año.

(3) En 2005, un Tribunal de La Haya calificó de genocidio la operación orquestada por Saddam Husein contra el pueblo kurdo.

Civiles fallecidos entre 2008-2015

(cifras mensuales)



Fuente: BBC

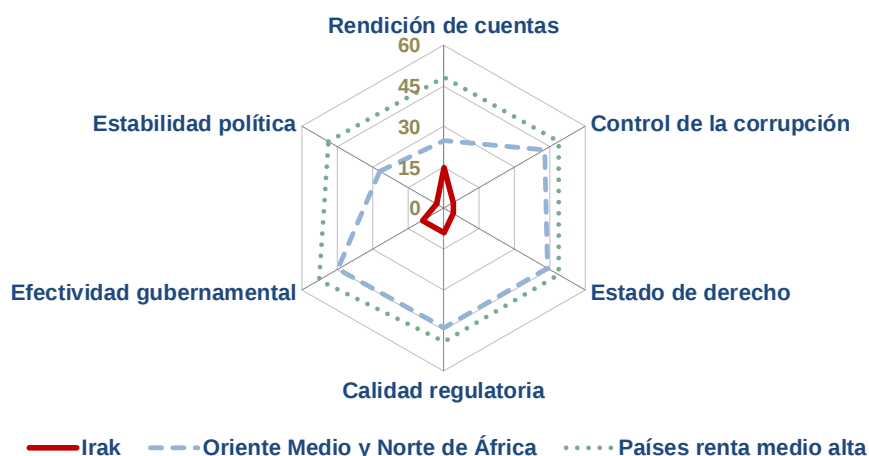
En paralelo a los odios derivados de la división religiosa, en los últimos años Irak ha engendrado otra enfermedad: un elevadísimo nivel de corrupción y clientelismo. En una economía donde el sector público es prácticamente la única fuente de empleo, los vínculos con los partidos políticos se han consolidado como la principal o, única, vía de prosperidad para la población. Esto ha originado una enorme brecha entre la minoría que orbita alrededor de las organizaciones políticas y el resto de la población (no solo suní). Asimismo, la severa carencia de algunos servicios básicos, como la electricidad, apenas se ha corregido en los últimos años.

Todo ello ha alimentado notablemente el distanciamiento entre la ciudadanía y las autoridades⁽⁴⁾, lo que ha cimentado el caldo de cultivo para el fortalecimiento de milicias “antiestablishment”, que han protagonizado enfrentamientos con las fuerzas del orden, al margen de la rivalidad sectaria que se ha extendido por el país.

Todo lo anterior se refleja en la clasificación de Irak en los principales índices internacionales. En el ranking de Transparencia Internacional, el país ocupa uno de los últimos puestos de la tabla, 161/167. De igual forma, los resultados en el Índice de Gobernanza del Banco Mundial se encuentran muy alejados de los obtenidos por la media de la región de Oriente Medio y del Norte de África. Algunas variables, como el control de la corrupción, o el estado de derecho, se sitúan muy próximas al mínimo.

(4) El aislamiento de los poderes políticos se escenifica en las altísimas medidas de seguridad que rodean la Green Zone, barrio de Bagdad donde se ubican los edificios oficiales.

Índice de gobernanza 2016



Fuente: Banco Mundial

2. GUERRA CONTRA EL ESTADO ISLÁMICO: AUGE Y CAÍDA

- ➔ A partir de 2011, la retirada de las tropas norteamericanas, el abandono por parte del gobierno iraquí a la milicia suní de Sahwa (contraria a al-Qaeda), facilitan la expansión del Estado Islámico y el estallido del conflicto sirio.
- ➔ Dicha fase expansiva se prolonga hasta finales de 2014. El mapa caótico en Siria y la escasa resistencia en las regiones suníes de Irak facilitaron enormemente el vertiginoso crecimiento del Daesh, que llegó a controlar buena parte del territorio de ambos países.
- ➔ En 2015 la guerra contra el Daesh entra en una nueva fase: el repliegue de los yihadistas. Esto es posible gracias a la mayor implicación de la coalición internacional, la reordenación del ejército iraquí, y la formación de las milicias chiíes. Tras liberar buena parte de los territorios ocupados, el frente se sitúa, actualmente, en Mosul, la segunda ciudad del país.
- ➔ Pese al debilitamiento del Daesh, su erradicación resulta enormemente compleja, tanto por el distanciamiento que persiste entre las dos ramas religiosas, como por la capacidad de atraer apoyos que ha demostrado la organización

ASCENSO METEÓRICO ...

La rivalidad sectaria y el desencanto con las autoridades políticas dibujaron un escenario idóneo para el florecimiento de grupos radicales, como el Estado Islámico (Daesh). La mutación del grupo terrorista, desde sus orígenes en 2003, como un actor secundario bajo el paraguas de al Qaeda, hasta controlar buena parte del territorio de Siria e Irak, se inició hace poco más de un lustro. Hasta entonces, las operaciones de las tropas estadounidenses en suelo iraquí junto con la colaboración de la milicia suní de Sahwa (el Despertar), contraria a la actividad de Al Qaeda, habían logrado frenar notablemente su expansión.

A partir de 2011, la combinación de diversos factores allanó enormemente la expansión del grupo terrorista. En el plano interno, la retirada del contingente norteamericano y el rechazo del gobierno de al-Maliki a prestar apoyo a las milicias del Sahwa, se tradujo en el derrumbamiento de los principales muros de contención. A esto se unió un elemento externo: el estallido de la guerra civil en Siria. El conflicto, iniciado a raíz del alzamiento de los considerados “rebeldes sirios moderados” contra el autoritarismo y la represión del régimen de Bashar Al-Asad, dio paso rápidamente a un escenario caótico, donde luchaban más de 1.000 milicias distintas. Dentro de la anarquía, grupos islamistas radicales, como el Daesh o la filial de Al Qaeda (Frente Al-Nusra) intensificaron su radio de actuación vertiginosamente. En este proceso fue fundamental que los ataques de las fuerzas de Bashar al-Asad se concentraron sobre los grupos rebeldes moderados, el denominado Ejército Libre Sirio (FSA). El debilitamiento del FSA fortaleció, al mismo tiempo, la posición de las células más radicales dentro del mosaico de milicias.

En la primavera de 2013 los jefes del Daesh se desligaron completamente de Al Qaeda y fusionaron sus divisiones de Irak y Siria, dando lugar al Estado Islámico en Irak y Levante. A diferencia de otros grupos terroristas, una de las prioridades del Daesh comienza a ser el control de núcleos de población con el objetivo de proclamar un “califato”.

Siguiendo esta lógica, entre 2013 y 2014 el Daesh lanza una campaña de “conquista” de territorios. En el caso de Siria, la organización yihadista inicia una “guerra dentro de una guerra”, enfrentándose tanto al Ejército Libre Sirio como a la filial de Al Qaeda. En Irak, el avance en las regiones suníes fue, incluso, “menos complejo” debido al elevado grado de sectarismo que había alcanzado la sociedad iraquí y al enorme descontento por la corrupción. En dicha campaña se unieron bajo un mismo paraguas el Daesh, antiguos militares basistas y tribus suníes descontentas con el gobierno.

El desmoronamiento del ejército iraquí (como consecuencia de la falta de recursos, la indisciplina y la corrupción) y la colaboración o, al menos, la no confrontación de parte de la población local suní, permitieron que el Daesh lograra controlar en tan solo unos meses prácticamente la totalidad de los territorios suníes de Irak, incluido Mosul, la segunda ciudad del país.

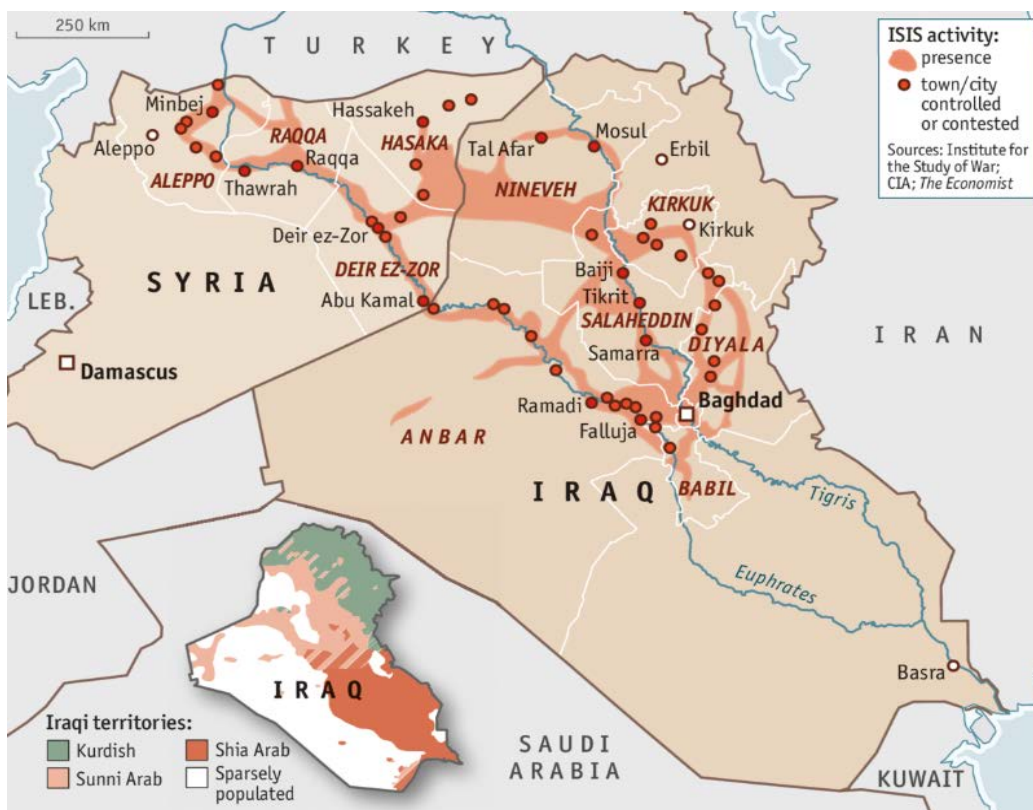
Con el ejército oficial iraquí en retirada, los peshmergas -el grupo paramilitar del Kurdistan- lideraron la defensa en el frente noreste. Tras contener al Daesh, las fuerzas kurdas lograron controlar zonas hasta entonces bajo gestión de Bagdad, como la ciudad de Kirkuk, históricamente disputada entre el gobierno central y el Kurdistan⁽⁵⁾.

En cualquier caso, el “éxito” del Daesh en las campañas de Siria e Irak fue innegable, y, a mediados de 2014 había conseguido dominar la tercera parte del territorio de ambos países, lo que se traduce en el control de una población de 10 millones de habitantes.

Tampoco se puede obviar en el proceso de expansión el cuantioso número de combatientes (se estima en más de 30.000) procedentes tanto de Oriente Medio como de Occidente, que se adhirieron al Daesh atraídos por la construcción de un “califato” bajo la versión salafista más radical.

(5) El control de esta ciudad resulta relevante, ya que dicha zona contiene abundantes reservas de petróleo (casi la totalidad de las existentes en la región suní).

Territorio controlado por el Estado Islámico (octubre 2014)



Fuente: The Economist

... Y COMIENZO DEL REPLIEGUE

El ascenso imparable del Daesh no comienza a dar signos de agotamiento hasta principios de 2015. El giro en la contienda se produce como consecuencia de dos elementos fundamentales: la reordenación de las fuerzas iraquíes y la mayor implicación de la comunidad internacional contra los yihadistas.

A finales de 2014, el grupo terrorista se encontraba a las puertas de Bagdad y de Samarra (una de las principales ciudades de la confesión chiita). Esto provocó el llamamiento de los líderes religiosos a la población para unirse a las fuerzas paramilitares en el combate contra el Daesh. De este proceso nacen la Fuerzas de Movilización Popular (PMU), organización de milicias paramilitares respaldada por Irán y Hezbollah, que consigue aglutinar buena parte del universo de grupos armados y voluntarios iraquíes, mayoritariamente chiíes, aunque también habría grupos suníes⁽⁶⁾.

(6) Se estima que se movilizaron más de 120.000 voluntarios. Aunque formalmente fueron incluidos dentro de la estructura de las fuerzas de seguridad del Estado, en la práctica han actuado al margen del Ejecutivo iraquí.

Por otra parte, la rápida expansión del Daesh encendió las alarmas en la esfera internacional, y aceleró la creación, a finales de 2014, de una coalición formada por 40 países y liderada por Estados Unidos.

El secuestro de rehenes, la cadena de atentados fuera de Oriente Próximo y el radicalismo de las acciones, no solo frente a otras religiones sino también contra población de la rama suní, provocaron la insólita participación en el tablero bélico de países con intereses completamente distintos, como Irán, Arabia Saudí, Estados Unidos y Rusia. No obstante, hay que matizar que no todos ellos participan en la misma coalición, ya que, si bien comparten el objetivo común de atacar al Daesh, difieren enormemente en otros aspectos, como la relación con el gobierno de Bagdad o el posicionamiento respecto a la continuidad del presidente sirio, Bashar al-Asad.

El papel de las fuerzas internacionales se ha focalizado en dos líneas de actuación: el bombardeo de instalaciones petrolíferas e infraestructuras controladas por el grupo terrorista, y, no menos importante, el entrenamiento y envío de armamento al ejército iraquí y a parte de las milicias.

Estas medidas debilitaron la posición del Daesh y apuntalaron la defensa iraquí. Como resultado, a partir de principios de 2015 el conflicto bélico comienza a girar en contra de los intereses de los yihadistas. En la primavera de dicho año el ejército oficial y las milicias lograron liberar la ciudad de Tikrit y, un año después, Fallujah, localidad situada a menos de 80 kilómetros de Bagdad y uno de los bastiones del Estado Islámico (antiguamente también baluarte de Al Qaeda). Con todo, en los últimos dos años el grupo extremista ha perdido más de un 30% de su territorio.

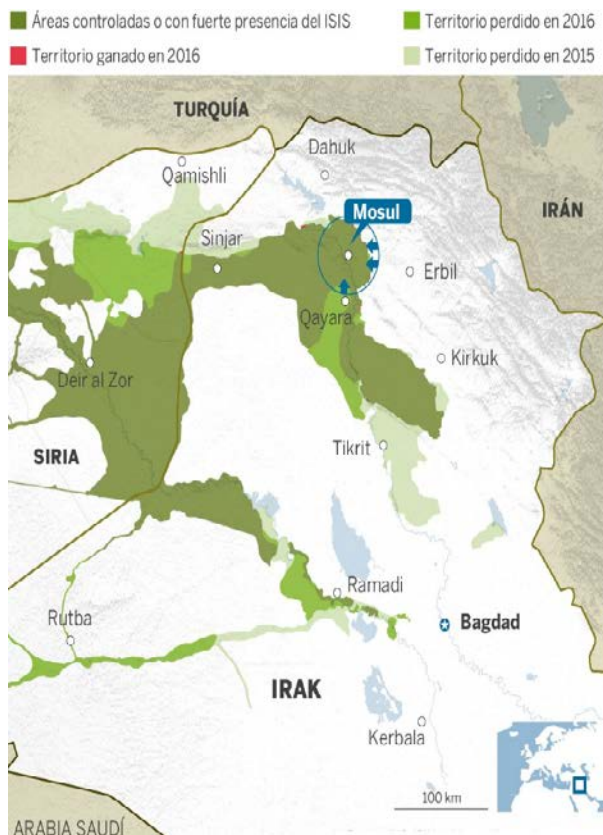
En estos momentos el principal objetivo de la campaña contra el Daesh es la liberación de Mosul, que se inició en octubre de 2016, y que es crucial, dado que se trata de la ciudad más grande bajo control del grupo terrorista, con más de 1,5 millones de habitantes. Las fuerzas iraquíes han desplegado el mayor contingente hasta la fecha: en total, 35.000 combatientes, procedentes del ejército oficial, milicias chiíes y milicias suníes. También participan en la operativa en torno a 15.000 peshmergas. No obstante, la recuperación de la ciudad no será sencilla, dado que entre la población de Mosul se mezclan 5.000 integrantes del Daesh, lo que obligará a tomarla “calle por calle”.

Por otro lado, la amalgama de combatientes entraña un elemento de riesgo. Bagdad recela de las fuerzas kurdas, que podrían aprovechar para incrementar su zona de influencia. Aunque el gobierno del Kurdistán asegura que su papel en el asalto es secundario -en favor de las fuerzas oficiales- no se puede excluir que se produzcan escaramuzas con el ejército iraquí.

La captura de Mosul asestaría un golpe crítico para los intereses del Daesh. No obstante, hay que tener muy presente que la liberación de las ciudades no implica la disolución del grupo terrorista. Aunque haya perdido buena parte del territorio controlado, el Daesh podría mutar a un estado similar al de la pasada década, es decir, un grupo armado sin un dominio territorial definido, pero con una notable capacidad de realizar sangrientos y multitudinarios atentados⁽⁷⁾, a lo que habría que añadir las células presentes en los países occidentales. Su erradicación resulta sumamente compleja, especialmente si continúa el elevado grado de sectarismo entre la sociedad iraquí.

(7) La elevada frecuencia de atentados en las principales ciudades, como Bagdad, no ha disminuido en el último año. Algunos de ellos, como el del pasado junio, provocaron la muerte de casi 300 personas.

Evolución del Estado Islámico entre 2015 y 2016



Fuente: El País

3. HACIA UNA NUEVA ETAPA LLENA DE INCERTIDUMBRE

- ➔ Una vez que se produzca la liberación de todos los territorios, se iniciará una nueva fase de enorme incertidumbre, cuyo epicentro seguirá siendo el elevado sectarismo. El acercamiento -o enfrentamiento- entre suníes y chiíes determinará el camino que tome el país. De momento no se han logrado grandes avances, por lo que cabe esperar que persista el clima de violencia.
- ➔ La cuestión kurda también cobra mayor protagonismo. Después de lograr frenar la expansión del Daesh en 2014, su territorio de influencia ha aumentado, al igual que las reservas de petróleo bajo su control. Si bien el proceso de independencia parece poco probable, es posible que se agraven las tensiones con el gobierno central.
- ➔ En definitiva, la evolución del marco socio político resulta una incógnita, con numerosos escenarios completamente opuestos, desde la mayor unidad hasta la desmembración.

De culminarse la liberación de Mosul y la recuperación del resto de territorios en manos del Daesh se cerraría uno de los capítulos más sombríos en la historia de Irak; pero al mismo tiempo, se abriría una nueva etapa de enorme complejidad. Una vez que finalice la suma de esfuerzos

contra el enemigo común, el epicentro de las tensiones se trasladará a Bagdad, en torno a la distribución del poder y de los recursos del Estado. Después de dos años de guerra, el *statu quo* entre chiitas, sunitas y kurdos ha cambiado notablemente, por lo que resulta una gran incógnita la hoja de ruta que adoptará el país a medio plazo. La cohesión y reconstrucción -una vez recuperados todos los territorios- dependerá de cómo evolucionen los numerosos puntos de discordia.

Entre ellos, destaca la futura “gestión” de los territorios suníes. El sectarismo fue la llama que encendió la ruptura del país y, por tanto, el grado de estabilidad dependerá, en gran medida, del acercamiento o al menos la capacidad de coexistir entre las dos ramas religiosas. La conciliación se antoja muy complicada; después de varios años de conflicto y agravios mutuos, las posiciones se encuentran radicalizadas; el sentimiento de odio persiste y va a ser difícil de erradicar. Esto se ha demostrado en algunas de las ciudades recuperadas, donde las milicias chiíes han sido acusadas por organismos, como Amnistía Internacional, de violación de los derechos humanos y crímenes de guerra contra la población suní.

Dentro del bando suní tampoco se puede descartar que se produzcan fricciones internas. Con la llegada del Daesh, los miembros de las élites suníes huyeron, por lo que son considerados “traidores” por algunos segmentos de la población. Una vez que se liberen dichas regiones, los intentos de estas élites por ocupar su anterior posición y establecer de nuevo las redes de clientelismo y de poder, chocarán con las nuevas generaciones que, en ausencia del “establishment”, han ascendido en la escala organizativa.

El segundo gran desafío es la cuestión kurda. Desde 1991 el gobierno del Kurdistan iraquí actúa de forma prácticamente independiente con respecto a Bagdad y cuenta con el reconocimiento internacional (numerosos consulados tienen sede en la capital, Erbil⁽⁸⁾). En la última década la región del Kurdistan se ha mantenido relativamente estable y hasta la expansión del Daesh, ajena a la constante ola de violencia entre sunitas y chiitas. Pese al elevado grado de autonomía, el gobierno kurdo no esconde su objetivo de lograr la formación de un estado propio. Entre otras cosas, el cese de la vinculación con Bagdad le permitiría controlar los ingresos generados por el petróleo y terminar, así, con el complejo sistema de “colaboración” entre Erbil y Bagdad, uno de los principales motivos de divergencia entre el gobierno central y el de la región autónoma.

La retirada del ejército iraquí durante el apogeo del Daesh facilitó que los peshmergas expandieran sus posiciones fuera de sus fronteras, incluyendo el estratégico enclave de Kirkuk. Así pues, la histórica aspiración de constituir un Estado propio parece, a día de hoy, algo más factible. El gobierno kurdo ha reiterado su intención de celebrar un referéndum el próximo año sobre la total soberanía; sin embargo, no ha especificado si será vinculante. Es posible que las pretensiones del gobierno kurdo se limiten, de momento, a un mayor grado de autonomía, a un reparto más favorable de los ingresos del petróleo o a la soberanía sobre Kirkuk (esto último contará con la total oposición del parlamento iraquí, especialmente de la facción suní, ya que perderían la mayor parte de las reservas de crudo bajo su control).

(8) La intervención de la comunidad internacional en la Guerra del Golfo, en 1991, estableció un perímetro de seguridad y garantizó la autonomía del Kurdistan iraquí. Posteriormente, tras la caída de Saddam Husein, Irak pasó a ser una república federal, lo que reconoció oficialmente la autonomía de la región.

En el caso (poco probable) de que culminase la separación del Kurdistán iraquí, en la práctica, no supondría un cambio dramático en términos puramente económicos para Bagdad; pero sí afectaría notablemente al marco político, al alimentar la posible escisión de la región suní. Más importante aún es la forma en que se produzca esa hipotética independencia del Kurdistán. En este sentido, cabría contemplar todos los extremos, desde una separación negociada con Bagdad a una respuesta militar del gobierno central a las pretensiones del gobierno kurdo. En tal caso, la campaña bélica no resultaría ni rápida ni sencilla para Bagdad.

Relaciones entre el gobierno federal y el Kurdistán Iraquí

Según el acuerdo previo a la irrupción del Daesh, Bagdad debía transferir el 17% de los fondos presupuestarios al gobierno kurdo a cambio de que éste cediese la producción de petróleo y permitiese al gobierno central la utilización del oleoducto que une el Kurdistán con Turquía.

A raíz del conflicto contra el grupo yihadista, el gobierno central interrumpió en 2014 las transferencias a Erbil (representan casi la totalidad de los recursos fiscales del Kurdistán iraquí). En respuesta, el gobierno kurdo comenzó a vender directamente el petróleo extraído a Turquía.

El pasado agosto de 2016 ambas partes alcanzaron un acuerdo de mínimos, por el cual el gobierno kurdo permitía el envío de 150.000 b/d de petróleo iraquí a través del oleoducto con Turquía, a cambio de una participación en los ingresos por exportación.

Sin embargo, la negociación sobre las transferencias y la cesión a Bagdad del petróleo kurdo siguen estancadas. Erbil solicita un importe de 1.000 mill.\$ mensuales, lejos de los 750 mill.\$ ofrecidos por Bagdad. Teniendo en cuenta el programa de contención fiscal acordado por el gobierno central con el FMI, el margen de maniobra de Bagdad es limitado.

Aunque el grado de tensión no es tan elevado, cabe mencionar también las grietas que han surgido en algunas regiones chiitas, como Basora, al sur del país. A pesar de que dicha zona concentra el 80% de los ingresos petroleros del país, su nivel de desarrollo es comparativamente inferior al del resto de zonas chiíes. Los recursos que Basora recibe de la actividad petrolífera están regulados por el gobierno central, a razón de 5 \$ el barril, aunque, en la práctica, las transferencias no llegan al dólar por barril. Esto ha encendido las protestas de los habitantes de la región, que lo consideran un reparto poco equitativo. Por ello, cada vez cobran más fuerza las aspiraciones de alcanzar un grado de autonomía similar al de la región kurda, algo que contaría con el rechazo del gobierno central. A esto se suma la falta de control de la región de Basora por parte de Bagdad, debido al desvío de tropas del ejército al norte, al frente contra el Daesh. En este contexto, los jefes tribales, los contrabandistas y las milicias chiitas, principalmente el PMU, han incrementado su influencia, y su "participación" en los ingresos por la venta de petróleo.

LA GRAN INCÓGNITA: ¿QUÉ CAMINO TOMARÁ IRAK?

En esta enrevesada ecuación, el comportamiento del gobierno central juega un papel preponderante. Salvando las enormes distancias con Sudáfrica y, en un ejercicio de simplificación, se podría decir que haría falta la irrupción de una figura del estilo de Nelson Mandela, que ayude a cerrar la enorme herida que atraviesa a un país carente de identidad nacional, de norte a sur y de este a oeste. Para que prosperase esta vía, los distintos actores políticos deberían compartir la misma filosofía y remar hacia un objetivo común.

POBLACIÓN	36,4 mill.hab.
RENTA PER CÁPITA	5.550 \$
EXTENSIÓN	441.839 km ²
RÉGIMEN POLÍTICO	República Parlamentaria
CORRUPCIÓN	161/167
DOING BUSINESS	165/190

Ahora mismo, Irak se encuentra lejos de esa situación, aunque cabe reconocer los tímidos avances que se han producido en los últimos dos años con respecto a los principales vicios del pasado: el sectarismo y la corrupción. El vertiginoso avance del Daesh a mediados de 2014 provocó la renuncia del primer ministro, Nuri al-Maliki, que recibió grandes presiones de todo el arco parlamentario. Uno de los altos cargos del mismo partido, Haider al-Abadi, tomó el relevo al frente del gobierno. Desde entonces, el nuevo jefe del Ejecutivo ha mostrado un perfil más “conciliador” respecto a su antecesor.

Al-Abadi también ha introducido medidas para luchar contra la lacra de la corrupción. Entre otras, el pasado año se eliminaron parte de los privilegios de los altos cargos de la administración; se crearon nuevos mecanismos para controlar la corrupción; y se modificó el proceso de nombramiento de funcionarios⁽⁹⁾. Posteriormente el Ejecutivo anunció la sustitución de cinco ministros, con la novedad de que el nombramiento de los nuevos altos cargos se realizó en función de su trayectoria profesional, en vez de la pertenencia a los partidos políticos.

Estas medidas resultan, aparentemente, razonables, aunque su cumplimiento en la práctica es menos evidente. La aprobación de medidas de mayor calado representa un enorme desafío como consecuencia de la debilidad del gobierno.

Dejando aparte de la lucha de intereses entre la mayoría chií y los suníes y kurdos, la política de al-Abadi está erosionando, cada vez más, la unidad dentro del segmento chiíta. En el plano religioso, el alejamiento de las posiciones sectarias de su antecesor ha generado el rechazo de los sectores más extremistas dentro del chiísmo. En la lucha contra la corrupción, al-Abadi se encuentra en medio de dos corrientes: las milicias, como la de Al-Sadr (con una notable capacidad de movilización) presionan para que lleve a cabo una reforma “anti establishment” más ambiciosa⁽¹⁰⁾ y, por el contrario, el bloque elitista del partido, donde destaca al-Maliki, desconfía de la pérdida de poder. Las relaciones entre éste último y el actual Primer Ministro están prácticamente rotas⁽¹¹⁾. Al-Maliki asegura que recuperar la jefatura del gobierno no entra dentro de sus pretensiones, algo que habría que tomar con cierto escepticismo. En cualquier caso, su influencia dentro del partido sigue siendo elevada y, en el caso de que finalmente no se postule, sí podría tener la capacidad de designar al futuro candidato.

Por último, desmantelar las distintas milicias, con más de 100.000 miembros armados, ya sea integrándolas en el ejército oficial o en la administración, no será sencillo, especialmente aquellas que se encuentran más próximas a Teherán que al propio gobierno iraquí.

-
- (9) Anteriormente respondía a un modelo de cuotas entre suníes, chiíes y kurdos, lo que constituía el caldo de cultivo para actuaciones de clientelismo y patronazgo dentro de los partidos.
- (10) En abril del 2016 los numerosos partidarios del clérigo chií Al-Sadr asaltaron la zona blindada (“Green Zone”) y penetraron en el Congreso iraquí, en protesta por la ausencia de reformas y a favor de configurar un gobierno de tecnócratas.
- (11) En aras de reducir las prebendas, el gobierno de al-Abadi eliminó los tres cargos de vicepresidente, uno de ellos desempeñado por al-Maliki. Posteriormente, la Corte Suprema dictaminó que dicha medida era anti constitucional, lo que permitió que el anterior Primer Ministro recuperase su cargo en la administración.

En definitiva, la posición de al-Abadi es débil, y su continuidad al frente del gobierno hasta las próximas elecciones de 2018, incierta⁽¹²⁾. Así pues, el panorama iraquí es sumamente complejo e impredecible. Numerosos elementos y actores interactúan en sentidos opuestos, y el resultado de las luchas entre las distintas facciones -y, también, dentro de ellas-, determinará el camino que tomará el país.

Se abren, pues, multitud de escenarios, y el grado de violencia que podría desencadenar cada uno de ellos varía enormemente. Considerando la herida que ha abierto el Daesh, y la distancia entre las distintas facciones, el horizonte más probable será, quizá, el retorno a un estado de cosas similar al existente entre 2004-2013. Es decir, un clima muy inestable con numerosos atentados y enfrentamientos. A este escenario contribuiría tanto la sucesión de gobiernos frágiles como el ascenso de posiciones más radicales del chiismo dentro de la administración iraquí, lo que alimentaría la rivalidad sectaria. Si se optase por una política de “mano de hierro” por parte de Bagdad, la inestabilidad podría llegar a reducirse, pero las medidas represivas no harían sino abonar el terreno a nuevas versiones del Estado Islámico.

En el mejor de los casos, la formación de un gobierno de unidad o el fortalecimiento de la figura de al-Abadi podrían facilitar el proceso de conciliación y reconstrucción. Este hipotético escenario podría desembocar en un mayor grado de federalismo, más cercano al funcionamiento de los Emiratos Árabes Unidos. Un escenario muy poco probable dentro de este marco negociador es que las distintas partes acordasen la separación en tres Estados independientes de forma pacífica.

Por último, otra posibilidad, a día de hoy aparentemente improbable, es que los enfrentamientos llegaran a derivar en una desmembración de Irak en dos o tres naciones, como consecuencia de un proceso traumático, con semejanzas a lo ocurrido en los Balcanes.

(12) Aparte del riesgo de una “moción de censura” contra al-Abadi, se rumorea que las fuerzas de seguridad han frustrado, al menos, dos intentos de asesinato contra el Primer Ministro.

Resumen posibles escenarios			
Relación entre los principales actores			Grado de inestabilidad / violencia
Gobierno Central (coalición chií)	Suníes		
	1. Enfoque conciliador	-Acercamiento entre las partes. -Posible mayor grado de federalismo.	↓
	2. Continuismo	-Alto nivel de sectarismo. -Riesgo de irrupción de nuevos grupos terroristas.	= / ↑
	3. Mano de hierro desde el gobierno central. Acciones represivas.	-Alto grado de sectarismo. -Potencial conflicto armado.	↑
		-El totalitarismo no deja espacio a la insurgencia.	= / ↓
	Kurdistán iraquí		
	1. Enfoque conciliador	-Relativa estabilidad. -Mayor autonomía del Kurdistan o mayor participación en los ingresos del petróleo.	↓
	2. Confrontación con el gobierno central	-Disputa por la soberanía de Kirkuk. Riesgo de enfrentamientos. -Ruptura de relaciones. Suspensión de los acuerdos de transferencias de petróleo.	↑
	3. Independencia negociada	-Relativa estabilidad.	↓
	4. Independencia unilateral	-Potencial conflicto armado.	↑
	Milicias chiíes		
	1. Enfoque conciliador	-Mayor control por parte del Ejecutivo. -Progresiva integración en las fuerzas oficiales.	↓
		-Mayor representación en el parlamento. Riesgo de que refuerce la corriente chií más extremista.	↑
	2. Confrontación con el actual gobierno	-Riesgo de enfrentamientos con el ejército. -Posibles acciones represivas en las regiones suníes. -Mayor representación en el parlamento. Riesgo de que refuerce la corriente chií más extremista.	↑

Fuente: Elaboración propia

4. EL CONVULSO ENTORNO REGIONAL: CATALIZADOR DE LAS TENSIONES INTERNAS

- ➔ Irak ha sido, en los últimos años, el tablero donde han convergido los intereses de las potencias regionales, cuya rivalidad ha alimentado la inestabilidad interna. Desde la caída de Saddam Husein, el gobierno de mayoría chií ha virado la política exterior hacia Irán, alejándose de Arabia Saudí y el resto de países suníes.
- ➔ La colaboración con los países occidentales se ha intensificado notablemente a raíz del auge de la amenaza yihadista.
- ➔ La injerencia de los distintos actores jugará un papel fundamental en la evolución del marco político iraquí en los próximos años.

EN MEDIO DE LOS DOS BASTIONES DEL ISLAM

Por si la ecuación de Irak no aglutinase suficientes ingredientes de inestabilidad, éstos se entremezclan y amplifican debido a las interacciones de los países de la región. Oriente Medio ha sido en las últimas décadas una de las zonas de mayor turbulencia geopolítica, debido en gran medida a la colisión de intereses de las dos facciones del Islam. En este contexto, la posición geográfica de Irak es especialmente delicada, dado que comparte frontera tanto con el bastión suní (Arabia Saudí) como el chií (Irán). De esta forma, la tensión interna de Irak y la rivalidad existente entre estos dos países de Oriente Medio han sido, en ocasiones, las dos caras de una misma moneda.

La cercanía o, el distanciamiento, entre Bagdad y los dos polos de referencia del Islam ha oscilado en las últimas décadas en función del protagonismo de cada rama religiosa dentro del gobierno iraquí. De la misma forma, el epicentro de los enfrentamientos se ha trasladado desde fuera de las fronteras iraquíes a su interior.

Durante el régimen de Saddam Husein, la política exterior estuvo marcada por la beligerancia con algunos de los países del entorno. En 1980 Irak inició una guerra con Irán que se prolongó hasta 1988⁽¹³⁾. Durante el conflicto, los países del entorno, como Arabia Saudí o Kuwait, se alinearon con Bagdad, ante el miedo de que la revolución iraní se extendiese a su territorio. Estos países del Golfo otorgaron importantes préstamos a Irak para sufragar los gastos del conflicto.

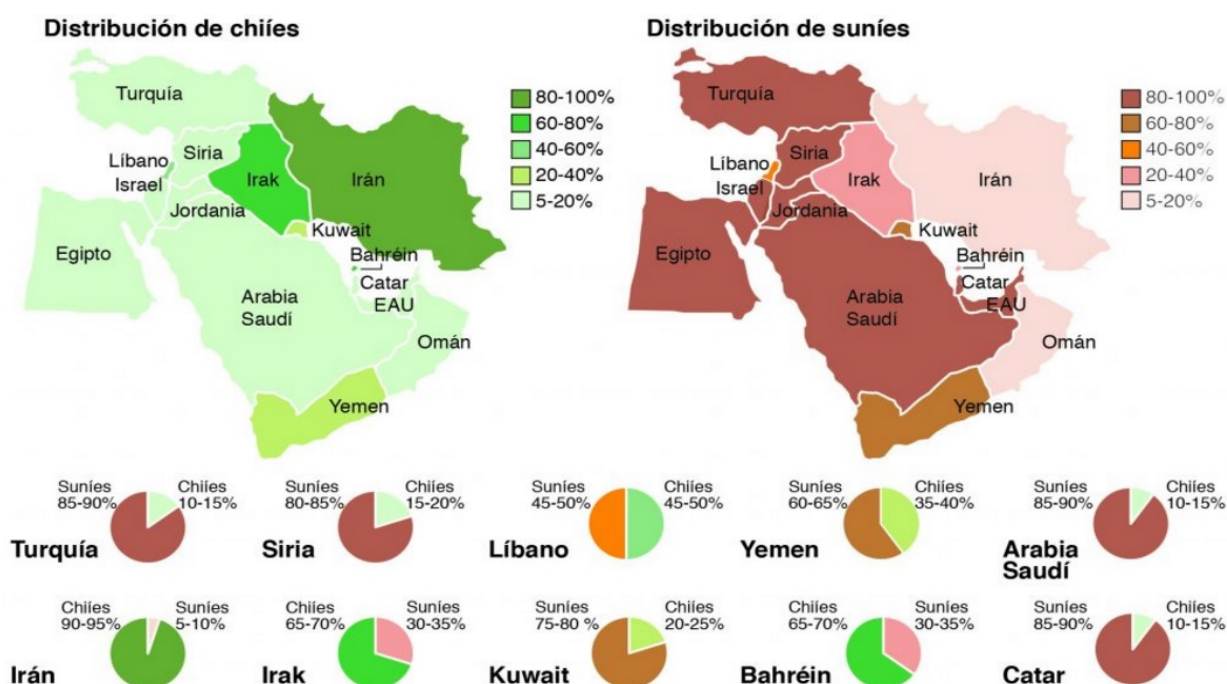
(13) En 1980, Irán atravesaba uno de los momentos más críticos de su historia reciente. Pocos meses atrás, el triunfo de la Revolución Islámica había logrado derrocar al Sha y establecer una República Islámica, liderada por los líderes religiosos de la corriente chií, los ayatolás. En medio de esta turbulencia, Saddam Husein lanzó un ataque sobre Irán, con el objetivo de apoderarse de la región de Shatt al-Arab. Sustentado en su superioridad militar, Bagdad esperaba lograr una rápida victoria, al estilo de la Guerra relámpago de la Wehrmacht alemana. Sin embargo, la guerra acabó siendo un conflicto de desgaste. Irán contrarrestó sus carencias armamentísticas con su enorme superioridad demográfica. Tras casi diez años, con escasos avances, en 1988 se acordaron los términos de paz sin que hubiera un claro vencedor.

El siguiente episodio bélico se produjo escasos meses después de la paz alcanzada con Teherán, cuando en 1990 las fuerzas iraquíes invadieron Kuwait, lo que dio origen a la primera guerra del Golfo⁽¹⁴⁾.

El derrocamiento de Saddam Husein, tras la invasión de Estados Unidos en 2003, provocó un giro radical en el mapa iraquí. A partir de entonces, el foco de inestabilidad se desplazó a las propias entrañas del país. El vacío de poder dejado por el dictador convirtió el escenario iraquí en el tablero donde colisionaron los intereses de los grandes actores de la región. Asimismo, al ascender la rama chií a la Jefatura del Estado, Bagdad se aproximó a la órbita de Irán. Por el lado contrario, Arabia Saudí apoyó a las minorías suníes, lo que alimentó la inestabilidad interna.

Indudablemente, una vez que finalice la batalla contra el grupo terrorista, tanto Irán como Arabia Saudí intentarán influir en la nueva etapa que afrontará Irak. En esta carrera, Teherán se encuentra actualmente mejor posicionado, como consecuencia de la mayoría chií en el parlamento iraquí. Además, Irán mantiene un estrecho vínculo con parte de las milicias, las cuales han incrementado notablemente su poder y autonomía durante el conflicto con el Daesh. Teherán podría aprovechar su cercanía con las milicias para interceder en el panorama político de Irak, algo que probablemente genere fricciones con el Ejecutivo de Bagdad.

Sunníes y Chiíes en Oriente Medio



Fuente: Política Exterior

(14) Las razones que motivaron la invasión de Kuwait fueron la disputa por la soberanía sobre los yacimientos petrolíferos, la enorme deuda contraída con Kuwait y las diferentes posturas dentro de la OPEP.

A todo esto hay que añadir el papel que interpreta Turquía. En este caso, más que las divergencias por sus raíces religiosas, importa la cuestión kurda. La relación de Turquía con las distintas facciones kurdas es ambivalente. Con el Kurdistan iraquí, el gobierno turco mantiene una cierta sintonía, escenificada en los acuerdos comerciales de compra y venta de hidrocarburos. Para Ankara el petróleo kurdo es una fuente cercana de abastecimiento, y para el Gobierno Regional Kurdo (GRK), la venta a Turquía es casi la única vía de exportación de forma autónoma, sin tener que depender de Bagdad o Teherán.

Por el contrario, con la rama kurda de Turquía, liderado por el PKK (Partido de los trabajadores del Kurdistan), las tensiones se han reactivado. Desde mediados de 2015 el proceso de paz se encuentra roto, lo que se ha traducido en una escalada vertiginosa de la violencia entre el ejército turco y las milicias kurdas y en la proliferación de atentados terroristas. La postura de Turquía hacia la región kurda de Siria también es relativamente hostil, dado que Ankara considera que su principal partido político, el Partido de la Unión Democrática (PYD), se encuentra alineado con el PKK. El distinto tratamiento que Ankara otorga a las diversas ramas kurdas se puso de manifiesto en la lucha contra el Daesh, cuando el gobierno turco impidió que voluntarios del PKK traspasaran la frontera con Siria para defender la ciudad kurda de Kobane, mientras que, por el contrario, sí facilitó la intervención de los peshmergas en la misma campaña militar.

Ankara se opone a la independencia del Kurdistan, ante el riesgo de que pueda intensificar las aspiraciones secesionistas de su propia población kurda. En un escenario poco probable, el gobierno turco podría ver con “buenos ojos” la formación de un Estado independiente kurdo siempre que no afectase a su territorio y, además, siempre que el gobierno del nuevo Estado se distanciara del PKK. En tal caso, Ankara seguiría ejerciendo una enorme influencia, dado que es prácticamente el único comprador de petróleo kurdo, lo que, en definitiva, convertiría al nuevo Estado en una especie de satélite.

Por otra parte, la tensión con Bagdad se ha intensificado desde la irrupción del Daesh. Durante la fase expansionista de los yihadistas se acusó a Turquía de no hacer los suficientes esfuerzos para controlar el tráfico de terroristas y armamento en las zonas fronterizas con Siria e Irak. Aparentemente, este trato “benevolente” obedece a que en realidad Daesh atacaba a los principales enemigos regionales de Turquía (Al-Asad, milicias chiíes y las tropas kurdas en Siria). Posteriormente, como consecuencia del aumento de la presión internacional, Ankara endureció su postura contra el grupo terrorista, mediante la participación en la coalición internacional y el despliegue de tropas en suelo sirio e iraquí, algo que se ha convertido en un elemento de controversia. El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, ha defendido que dichas medidas se enmarcan dentro de la lucha contra el Daesh; sin embargo, Bagdad considera que el despliegue militar responde a los intereses de Turquía de aumentar su influencia en el caos iraquí, por lo que ha exigido en reiteradas ocasiones la salida de las tropas turcas. En las últimas semanas se ha producido un tímido acercamiento entre las distintas partes, tras la visita oficial del Primer Ministro turco a Irak a principios de enero. En el encuentro, ambos mandatarios acordaron “verbalmente” la retirada de las tropas turcas desplegadas en Bashica, localidad próxima a Mosul. Si bien se trata de un acuerdo frágil, al menos representó un cierto avance en la normalización de las relaciones.

ESTRECHAMIENTO DE LAS RELACIONES CON OCCIDENTE

Las relaciones de Bagdad con las potencias occidentales también han variado sensiblemente, distinguiéndose, de igual forma, dos periodos. En el primero de ellos -correspondiente a la época del régimen de Sadam Husein- las relaciones con las potencias occidentales estuvieron marcadas por la hostilidad y el enfrentamiento. Como ya se ha dicho, en 1990, una coalición internacional, respaldada por la ONU, invadió Irak, en la denominada Guerra del Golfo, como respuesta a la ofensiva de Bagdad en Kuwait. Tras la derrota de las fuerzas de Sadam Husein, el Consejo de Seguridad de la ONU impuso severas sanciones económicas (resolución 661, de agosto de 1990), que prohibieron las exportaciones iraquíes y congelaron los activos financieros, lo que cortocircuitó los ingresos del país (prácticamente dejó de exportar petróleo)⁽¹⁵⁾. También se impuso a Irak la responsabilidad de asumir los costes de compensación del conflicto.

La segunda etapa comenzó en 2003, después de una nueva invasión terrestre de Irak, liderada por Estados Unidos, con el fin de derrocar a Sadam Husein. Tras la caída del dictador, Washington ejerció un gran protagonismo al “tutelar” el proceso de transición hacia un modelo democrático -por ello, algunos sectores achacan a EEUU parte de la responsabilidad por el auge del sectarismo en Irak -.

En el plano económico, se eliminaron las sanciones, permitiendo a Irak la comercialización de petróleo en los mercados. Asimismo, los países miembros del Club de París acordaron condonar el 80% de la deuda contraída con Irak, con el fin de facilitar el proceso de transición a un modelo democrático.

Con el apogeo del Daesh, Washington ha liderado la coalición internacional contra el grupo terrorista y tiene, actualmente, desplegados más de 6.000 soldados que colaboran en el bombardeo de objetivos, en el entrenamiento de las tropas iraquíes y en el diseño de las estrategias militares⁽¹⁶⁾. Otros países occidentales -como Francia y España- también mantienen unidades militares en suelo iraquí en el marco de las acciones de la coalición internacional. En el ámbito financiero, en 2016 los países integrantes del G7 acordaron un programa de ayuda financiera a Irak, en colaboración con los Organismos Multilaterales y en línea con el programa de tres años (Stand By Arrangement) suscrito con el FMI.

En definitiva, los principales actores, tanto de Oriente Medio como de Occidente, seguirán proyectando sus intereses en el tablero geopolítico iraquí. La confrontación de dichos intereses entraña un notable riesgo, ya que podría frenar el enfriamiento de la tensión interna, o, incluso, avivarla, actuando como un combustible. Así pues, el camino que tomará el país a medio plazo dentro del abanico de horizontes comentado anteriormente, dependerá, también, de la actuación de las potencias regionales y occidentales.

(15) Posteriormente, en 1996, la resolución 986 del Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el programa “petróleo por alimentos”, que permitía la exportación de petróleo iraquí para financiar la compra de alimentos y material de carácter humanitario.

(16) El impacto de la nueva administración norteamericana, liderada por Donald Trump, es una incógnita. El nuevo Presidente se ha mostrado firme en los objetivos de erradicar al Estado Islámico, aunque es incierta la influencia que ejercerá Washington una vez que el ejército iraquí recupere el control de todo el territorio.

5. PETRÓLEO: LA LUZ EN LA OSCURIDAD

- ➔ A pesar de la abundancia de materias primas, los conflictos bélicos y la inestabilidad interna han obstaculizado enormemente su desarrollo. Irak cuenta con las quintas mayores reservas de hidrocarburos, cuyo coste de extracción, además, es de los más bajos del mundo.
- ➔ El petróleo es el epicentro de la economía, representa más de la mitad del PIB y casi la totalidad de los ingresos fiscales y por cuenta corriente. Esto implica una notable vulnerabilidad ante las variaciones en el precio o en la producción.
- ➔ Desde que comenzara el conflicto con el Daesh, la economía se ha partido en dos. El sector de hidrocarburos, alejado de la zona de conflicto, ha crecido fuertemente, gracias a los proyectos iniciados años atrás. Por el contrario, el resto de la economía ha acusado los efectos de la guerra, contrayéndose severamente desde 2014.
- ➔ Para 2017 se espera un cambio de tendencia. El dinamismo del sector petrolero se frenará, como consecuencia de la ralentización de la inversión. Por el contrario, el resto de sectores comenzarán a reactivarse, como resultado de la liberación y reconstrucción de los territorios ocupados.
- ➔ El margen de crecimiento del sector de hidrocarburos es elevadísimo; sin embargo, su modernización dependerá de la evolución del marco político.

PIB (mill.\$)	156.323 \$
CRECIMIENTO PIB	10,3 %
INFLACIÓN	2%
SALDO FISCAL	-8,2%
SALDO POR C/C	-6,8%

Datos a 2016

Las consecuencias del encadenamiento de conflictos desde 1980 (bien contra terceros países durante el régimen absolutista de Sadam Husein, o bien en enfrentamientos intestinos tras la caída del dictador) han sido enormes y variados. Al elevado coste humano se añaden, entre otros, los ingentes recursos destinados a financiar las campañas militares, la prohibición de exportar petróleo, la salida de inversión extranjera y los costes de reconstrucción y

compensaciones de guerra.

El resultado de estas heridas -desde el punto de vista estrictamente económico- se escenifica en el distanciamiento respecto a otras economías petroleras del Golfo con características similares. En 2016, el PIB de Irak ascendió a 156.323 mill.\$, equivalente al 25% de la economía de Arabia Saudí (país colindante, rico en hidrocarburos, y con un tamaño demográfico similar). De igual forma, el PIB per cápita de Arabia Saudí cuadruplica al iraquí (5.550 \$), por no mencionar el volumen de reservas y activos en divisas que ha acumulado Riad en las últimas décadas, equivalente a 3,5 veces el PIB iraquí.

En medio del mar de inestabilidad, el petróleo ha sido prácticamente el único salvavidas. Su peso en la estructura económica se ha intensificado y, actualmente, representa el 50% del PIB. No obstante, su impacto real es mayor, dado que provoca un efecto arrastre en otros sectores, como el de transporte o energía. Además, es prácticamente la única fuente de divisas y de ingresos fiscales.

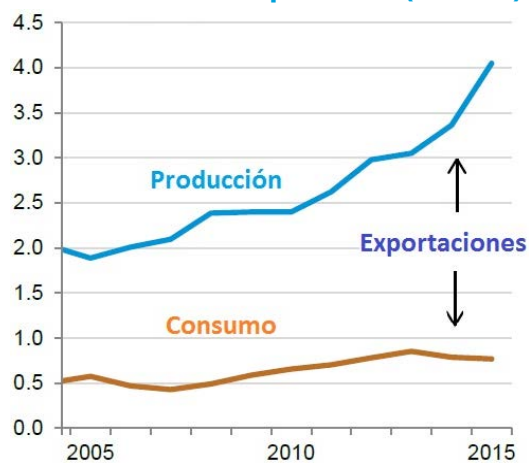
El suelo iraquí atesora en torno a 144.000 millones de barriles, que constituyen las quintas mayores reservas de crudo del mundo, y representan alrededor del 10% del total de reservas de

petróleo⁽¹⁷⁾. A estas cifras se une otro elemento característico del crudo iraquí: su elevadísima competitividad. Dentro del mosaico de países productores, el coste de extracción en Irak (junto a Arabia Saudí e Irán) es de los más bajos, próximo a 10 \$ el barril, lo que le otorga un mayor margen de ingresos en su comercialización.

A pesar del conflicto armado con el Daesh, el comportamiento del sector en los últimos años ha sido sorprendentemente bueno, gracias a que la amplia mayoría de los pozos se han mantenido al margen de los enfrentamientos. Esto se debe a que la región suní, donde se ha expandido el Daesh, alberga únicamente el 5% del total de las exportaciones de petróleo iraquí⁽¹⁸⁾. Los principales pozos se encuentran en el sur, en la región de Basora, geográficamente lejos del frente de batalla. Por otra parte, aunque los pozos de la región del Kurdistán (10% del total de la producción) sí se encuentran próximos a la zona de influencia del Daesh, no se han visto seriamente afectados gracias a la defensa de los peshmergas.

Cabe destacar que no solo el conflicto armado no ha incidido severamente en la actividad de la mayoría de los pozos, sino que, además, la producción ha aumentado en más de un 35% en los últimos dos años. En 2016 Irak registró un volumen de extracción de 4,55 mill. de barriles diarios (b/d), el nivel más alto de las últimas décadas. Este impresionante crecimiento obedece, en buena parte, a la obsolescencia en la que se encuentra el sector, tras años de escasa o nula inversión. La culminación de algunos proyectos iniciados años atrás para modernizar las infraestructuras de extracción, oleoductos, y terminales de almacenamiento han convertido a Irak en el quinto mayor productor del mundo⁽¹⁹⁾.

Producción de petróleo (mill. b/d)



Fuente: EIA

En el debe, el conflicto armado sí ha impactado indirectamente en los objetivos del sector a medio plazo. La guerra ha incrementado las necesidades financieras del Estado para sufragar la compra de armamento y el pago de los salarios de los combatientes, lo que ha obligado al gobierno iraquí a reducir las partidas de inversión. Además, ha provocado el incumplimiento en el pago, por parte de Bagdad, de los compromisos con las compañías internacionales del sector que operan allí (los atrasos a mediados de 2016 ascendieron a 3.000 mill.\$). Todo ello se ha traducido en un frenazo brusco de los proyectos de modernización. Así pues, el ambicioso programa diseñado hace una década (con un objetivo de producción de 12 mill. b/d para 2017, quizá algo optimista) se ha reducido notablemente.

- (17) En un ejercicio anecdótico, si se repartiera el total de reservas entre los ciudadanos, se asignaría a cada uno de ellos nada menos que 4.000 millones de barriles.
- (18) Actualmente la capacidad de producción de crudo del Daesh es muy reducida, como consecuencia de los bombardeos de la coalición internacional a las instalaciones petrolíferas bajo su control.
- (19) Del total, 3,6 mill.b/d se extrajeron en la zona sur del país, y el resto (0,95 mill. b/d) en el Kurdistán.

Ubicación de las reservas de petróleo



Fuente: EIA

COMPORTAMIENTO ANÓMALO DE LA ECONOMÍA

La evolución del sector petrolífero, relativamente “ajena” al conflicto, ha conducido a la disgregación de la economía iraquí en dos vertientes que han evolucionado de forma completamente opuesta. Mientras que los hidrocarburos han mantenido desde la irrupción del Estado Islámico un fuerte ritmo de expansión (superior al 12% anual), el comportamiento de los sectores no relacionados con el petróleo (construcción, agricultura, sector financiero, etc.) sí han mostrado una correlación con la fase expansiva y, posteriormente, contractiva del Daesh. Así pues, el vertiginoso avance del Daesh en la segunda mitad del 2014 se tradujo en una caída del 5% de dichos sectores. Un año después, con un tercio del territorio bajo el mando del grupo terrorista, la actividad económica no relacionada con el petróleo se contrajo cerca de un 20%. Por último, en 2016, ya en pleno retroceso del grupo terrorista, la caída de los sectores no vinculados a los hidrocarburos, se moderó en torno al 5%.

En términos agregados, el fuerte peso del petróleo ha provocado que la evolución del PIB haya sido impropia de un país en guerra. Según las estimaciones del FMI, la contracción de la economía en 2015 fue relativamente reducida, cerca del 2,4%. En 2016, sustentada por el fuerte aumento de la extracción de crudo, el conjunto de la economía se expandió un considerable 10%, lo que podría ser algo “artificial” teniendo en cuenta que parte del territorio continúa en manos del Daesh.

CONVERGIENDO HACIA LA NORMALIDAD

Para el 2017 el escenario difiere notablemente. Las estimaciones apuntan a una fuerte convergencia entre las “dos economías” que conviven en Irak, como consecuencia de la pérdida de dinamismo de la industria de los hidrocarburos y la ligera recuperación del resto de sectores.

Respecto al sector petrolífero, si se cumplen los compromisos adoptados en el acuerdo de la OPEP, la producción descenderá en 2017 un 4,5% (210.000 b/d)⁽²⁰⁾. En el caso de que Irak no se ajustase a los límites establecidos, no cabría esperar, tampoco, un aumento de la producción similar a la de años anteriores, dado que la caída de la inversión y los atrasos en el pago a las multinacionales han reducido notablemente el margen de crecimiento anual.

Las previsiones en la segunda variable que determina los ingresos, los precios, son algo más favorables. El reciente acuerdo alcanzado por la OPEP ha impulsado el precio del barril en la recta final del pasado año por encima de los 55 \$ (el valor más alto de los últimos quince meses), lo que representa un importante balón de oxígeno para los países productores, después de que en enero de 2016 la cotización del Brent descendiese hasta 26 \$, una caída superior al 75% respecto al máximo registrado en 2014.

En principio no parece probable una continuación de la escalada de la cotización del petróleo en los próximos meses. Cabe recordar que la fuerte bajada del precio en 2014 obedeció a la “estrategia” adoptada, principalmente por Arabia Saudí, de no reducir la producción para así expulsar del mercado a la denominada “industria del fracking”, cuyo coste de extracción supera en promedio 60 \$ el barril. Así pues, un ascenso muy por encima del umbral de 60 \$ es, aparentemente, poco probable, ya que incentivaría la reactivación de proyectos de fracking paralizados por el desplome de los precios. Esto compensaría el recorte adoptado por la OPEP (en condiciones *ceteris paribus*), lo que reestablecería el exceso de oferta.

En esta línea se encuentra el escenario central que prevé la EIA⁽²¹⁾, que apunta a un barril de Brent entre 50-55 \$ para 2017. Aunque no se trata de una fuerte escalada, dichas estimaciones representan un aumento de más del 20% respecto a la media registrada en 2016, lo que compensaría, previsiblemente, el estancamiento o el recorte de la producción de crudo iraquí.

(20) A finales de noviembre los miembros de la OPEP (representan el 30% de la oferta de petróleo) acordaron recortar –por primera vez desde 2008- el volumen de producción. En concreto, se aprobó reducir el suministro desde enero de 2017 en 1,2 mill. b/d, hasta 32,5 mill.\$ b/d. Casi la mitad del recorte sería realizado por Arabia Saudí. Otros países no miembros de la OPEP también se unieron a la propuesta y acordaron reducir, en su conjunto, la producción en 600.000 b/d.

(21) Agencia de información sobre el sector energético de EEUU.

El FMI estima un crecimiento plano del sector petrolífero iraquí en los próximos años. Estas previsiones son, quizá, algo negativas, si finalmente el crudo se mantiene por encima de los 50 \$. En cualquier caso, dada la enorme volatilidad del mercado de las materias primas y, especialmente, de los hidrocarburos, es imposible predecir la evolución de los precios, por lo que en un ejercicio de cautela resulta aconsejable tomar como escenario central los cálculos realizados por el Fondo.

Por el contrario, el resto de sectores de la economía registrarán, previsiblemente, ligeras tasas de variación positivas, como consecuencia de la recuperación de territorios ocupados, los avances en materia de reconstrucción y el plan de estímulo fiscal. El intervalo de crecimiento presenta variaciones amplísimas, en función de cómo transcurra finalmente el conflicto.

El crecimiento para el conjunto del PIB en 2017, dentro del escenario central, se sitúa entre el 0,5 y el 2% (FMI y Fitch). Para 2018, las previsiones son algo más optimistas, en un intervalo entre el 2-3%⁽²²⁾.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	2017(p)
Sector petrolero	1,4	8,8	12,7	2,8	4,3	12,8	20,6	0-1%
Sector no petrolero	4,5	5,0	15,0	10,2	-5,1	-18,7	-5,0	0-3%
Variación PIB real (%)	5,9	8,6	13,9	6,6	-0,4	-2,4	10,3	0,5-2%

Fuente: FMI

En otro ámbito, cabe destacar la extraordinaria estabilidad de precios mantenida desde el estallido del conflicto, teniendo en cuenta que la producción de Irak se limita a los hidrocarburos y, por tanto, debe importar gran parte de lo que consume. Desde 2013, la inflación se ha mantenido estable en tasas reducidas, entre el 1-2%⁽²³⁾. Este comportamiento se debe, en primer lugar, a la continuación del sistema de subsidios, que, abarcan productos alimenticios, electricidad e hidrocarburos (el coste de éstos para el Estado equivale al 9% del PIB).

En segundo término, el control de las presiones inflacionistas tampoco hubiera sido posible sin la intervención del Banco Central en los mercados, con el fin de mantener las oscilaciones en el tipo de cambio en un intervalo relativamente reducido, en torno a 1.165 dinares iraquíes por dólar. A finales de 2016 el tipo de cambio apenas varió un 2% en comparación con el registrado en 2009. La estabilidad respecto al dólar ha evitado el encarecimiento de las compras al exterior. Además, dada la fortaleza mostrada por la moneda estadounidense en los últimos dos años, el dinar iraquí se ha apreciado en relación a buena parte de las divisas.

Pese al buen comportamiento del dinar iraquí y de la inflación, cabe tener en cuenta que estas políticas se han sostenido gracias a la utilización de parte de las reservas de divisas y a la emisión de deuda para financiar el déficit fiscal. Irak cuenta todavía con margen para continuar

(22) Las estimaciones económicas para los próximos ejercicios utilizadas a lo largo del informe se basan en un escenario "post Daesh" continuista, es decir, con un notable grado de violencia sectaria, pero sin llegar al estallido de un conflicto armado ni al desmembramiento del país en diferentes Estados.

(23) El FMI excluye en el cálculo de la inflación las zonas bajo el control del Daesh.

con estas medidas; sin embargo, su sostenibilidad a largo plazo sin incurrir en desequilibrios dependerá, fundamentalmente, de la capacidad del país para aumentar los ingresos procedentes del petróleo.

¿ESTANCAMIENTO O FUERTE CRECIMIENTO A MEDIO PLAZO?

Precisar la evolución del PIB de Irak a largo plazo resulta sumamente complejo, debido a que su comportamiento dependerá en buena medida del marco político. Los cálculos apuntan a un crecimiento a medio plazo inferior al 2% anual. Aunque se trata de un ratio reducido, en comparación con el promedio superior al 6% anual entre 2005 y 2013, resulta arriesgado estimar tasas superiores ante la incertidumbre política.

Desde un punto de vista estrictamente económico, Irak podría registrar nuevamente tasas por encima del 6%, habida cuenta del amplísimo margen de crecimiento del sector de hidrocarburos. Además, el aumento de ingresos procedente del crudo permitiría corregir las severas deficiencias en infraestructuras.

Aunque los objetivos iniciales del gobierno de aumentar el volumen de extracción a 12 mill. b/d son claramente demasiado optimistas, sí parece posible alcanzar una producción próxima a 6 mill. b/d a medio plazo, si continuase el proceso de modernización.

Por otra parte, existe la posibilidad de desarrollar otras líneas de actividad dentro de los hidrocarburos. Por ejemplo, la capacidad de refino de Irak se encuentra por debajo de 600.000 b/d, cuando el consumo se encuentra en 770.000 b/d, lo que conduce a la paradoja de que el país tenga que importar productos destilados para el consumo doméstico. Algunos de los proyectos que se encuentran en marcha podrían ampliar la capacidad de refino en 800.000 b/d, aunque el inicio de la actividad no se espera, al menos, hasta 2019.

Las deficiencias en el sector gasista son incluso más acusadas. Irak alberga las 12ª mayores reservas de gas, con 112 trillones (americanos) de pies cúbicos. Sin embargo, el aprovechamiento del gas es muy escaso. Del total de la producción (771 billones de pies cúbicos), más de la mitad se quema en superficie y el resto se vuelve a reinyectar en los pozos⁽²⁴⁾, como consecuencia de la falta de infraestructuras de almacenaje y de distribución. A medio plazo, la construcción de gasoductos y terminales de Gas Natural Licuado permitirían la exportación de gas a terceros países. Estos proyectos se encuentran todavía en una etapa muy temprana.

El mejor aprovechamiento del gas también aliviaría parte del notable déficit energético -en los meses estivales, cuando la demanda duplica la capacidad, los cortes de suministro llegan alcanzar las 16-22h al día-. La falta de gasoductos conduce a que parte de las turbinas de las centrales eléctricas tengan que importar gas iraní o, directamente, estar fuera de funcionamiento. Con las infraestructuras necesarias, los cuellos de botella de suministro de gas a las centrales

(24) Gran parte del gas natural iraquí se encuentra junto a las bolsas de petróleo.

eléctricas se reducirían, lo que, además, minoraría las importaciones de electricidad procedente de Turquía e Irán.

El gobierno central diseñó un plan a principios de la pasada década para aumentar la producción eléctrica en 22 GW (en 2012 se situó en 7 GW), mediante la modernización del sector gasista y la instalación de nueva capacidad energética. Este incremento sería suficiente para satisfacer los picos de demanda y dejar de importar electricidad de terceros países. Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años han trastocado los planes del Ejecutivo, por lo que en la actualidad los datos de producción se sitúan muy lejos de los objetivos, en torno a 10 GW⁽²⁵⁾.

En definitiva, teniendo en cuenta únicamente su capacidad económica, Irak podría registrar un ritmo de crecimiento elevado a largo plazo si lograra una mayor monetización de los enormes recursos de petróleo y de gas, y si corrigiese las enormes deficiencias de infraestructuras. El mayor desafío pues, radica en la evolución del marco político, dado que estos “megaproyectos” requerirán de un clima estable que libere recursos al Estado, reduzca el riesgo de sabotaje de las instalaciones y favorezca la participación de compañías extranjeras.

6. CUENTAS PÚBLICAS

- ➔ Las cuentas públicas son frágiles, como resultado de la elevadísima dependencia de los ingresos procedentes de los hidrocarburos.
- ➔ Desde 2014 el sistema fiscal ha sufrido los efectos del abrupto descenso del precio del petróleo y del mayor gasto para sufragar la lucha contra el Daesh. En consecuencia, el déficit se ha disparado y se han acumulado atrasos con las compañías petroquímicas extranjeras.
- ➔ El aumento del precio del petróleo permitirá aplicar, en 2017, un programa de estímulo sin aumentar el ya abultado déficit.
- ➔ Hasta ahora los desequilibrios se han financiado principalmente en el mercado local, mediante la monetización del déficit. El monto de la deuda comienza a ser algo elevado, aunque se espera que se estabilice a medio plazo. En 2017 más de la mitad del déficit será financiado a través de las IFIs y de préstamos bilaterales en condiciones favorables.

El sistema fiscal iraquí se encuentra, en líneas generales, poco desarrollado. Las cuentas públicas dependen completamente de los ingresos procedentes del petróleo (por encima del 90% del total), lo que entraña una enorme vulnerabilidad, dado que las oscilaciones de la producción y de los precios inciden notablemente en el saldo fiscal.

Desde 2014, Irak se enfrenta a los efectos de dos shocks simultáneos: el conflicto con el Daesh y, aún más importante, el desplome del precio del petróleo. Pese al fuerte aumento de la producción de crudo en los últimos años, la caída, superior al 50%, del precio del petróleo ha provocado un descenso casi a la mitad de los ingresos del Estado entre 2013 y 2016. Al mismo tiempo, los enfrentamientos con el Daesh han implicado un mayor esfuerzo fiscal.

(25) Algunos estudios calculan que la eliminación del déficit energético podría generar 40.000 mill.\$ anuales.

Como resultado, el gobierno se ha visto obligado a realizar un ejercicio de contención desde 2014. Por el lado de los ingresos, se han elevado algunas figuras impositivas, aunque la pérdida de control de parte del territorio ha reducido notablemente su impacto, por lo que, en términos globales, los ingresos no relacionados con el petróleo no han comenzado a aumentar hasta el pasado año.

Por el lado de los gastos, se ha priorizado el mantenimiento de las partidas de salarios y pensiones, a costa de reducir la compra de bienes y servicios y de recortar a la mitad la partida de inversiones (sobre todo en sectores no relacionados con el petróleo). Asimismo, Bagdad bloqueó en 2014 y 2015 casi la totalidad de las transferencias al gobierno del Kurdistan establecidas en el acuerdo de comercialización de hidrocarburos.

Pese a todo, en 2015 el déficit se disparó más de 7 puntos porcentuales, hasta el 12,3% del PIB. En 2016, las medidas adoptadas han tenido una mayor repercusión, y el elevado desequilibrio se ha moderado sensiblemente, hasta el 8% del PIB, si bien cabe matizar que a la contención del gasto corriente se unió el aplazamiento de proyectos de inversión debido a las dificultades de obtener financiación en el mercado local. Aparte del elevado desequilibrio fiscal, Bagdad ha acumulado atrasos con las compañías extranjeras del sector de hidrocarburos (a junio de 2016 el incumplimiento de los vencimientos equivalía al 2% del PIB).

Para el presente año el gobierno central ha diseñado un presupuesto que incluye un plan de estímulo razonable sobre el papel, centrado en la reconstrucción y ayuda a los desplazados internos, sin desviarse de los objetivos de moderación del déficit. Las partidas de pensiones y salarios se mantienen prácticamente congeladas (actualmente representan el 50% del total del gasto), mientras que se incrementa cerca de un 20% los fondos destinados a las zonas afectadas por el conflicto. También se ha aumentado la inversión tanto en el sector de hidrocarburos como en el resto de sectores, básicamente con relación a los proyectos aplazados el pasado año.

El mayor gasto fiscal se sustenta en una previsión de incremento del precio del petróleo iraquí en torno al 20% para el conjunto del año⁽²⁶⁾, y una producción similar a la del 2016. También contribuirá, aunque en menor medida, el aumento de la recaudación del resto de figuras impositivas, como consecuencia de la subida de los impuestos que gravan la renta, la vivienda y la propiedad agrícola. Con todo, el déficit descendería un punto porcentual, hasta el 7% del PIB.

El plan presupuestario también incluye un límite “cero” de nuevos atrasos a las compañías petrolíferas, y la amortización gradual de los incumplimientos acumulados. Asimismo, si el precio del petróleo se situase por debajo del estimado, se prevé la negociación de un plan de ajuste del gasto en colaboración con el FMI.

(26) En años anteriores el barril de Brent ha cotizado en torno a 7 \$ por encima del petróleo iraquí, por lo que los presupuestos se han basado en un precio medio del Brent para 2017 en torno a 48-49 \$ el barril. En el caso del crudo del Kurdistan, suele cotizar 10 \$ por debajo del precio del Brent.

Para los próximos años las estimaciones apuntan a una moderación del desequilibrio fiscal, como consecuencia de la finalización del conflicto bélico -lo que reduciría la partida de gasto- y la estabilización del precio del petróleo por encima de los 40 \$. En este escenario, las previsiones apuntan a un déficit cercano al 5% en 2018 y, por debajo del 2% para 2019 (esto último, tal vez, algo optimista).

Punto de equilibrio de la balanza fiscal

Teniendo en cuenta que el petróleo representa más del 90% de los ingresos fiscales, resulta interesante realizar una aproximación del precio que podría equilibrar la estructura de gasto diseñada para 2017.

Con un barril de Brent en torno a 48 \$, el saldo fiscal arroja un déficit del 7% del PIB (equivalente aproximadamente a 12.150 mill.\$). Así pues, si se mantuviera constante el volumen de exportación del pasado año (3,25 mill. b/d, se excluye el petróleo del Kurdistán iraquí), el precio del barril que equilibraría las cuentas públicas se sitúa alrededor de los 58-60 \$.

Cabe matizar que se trata de un ejercicio que simplifica la realidad y, por tanto, debe tomarse como un cálculo orientativo, a partir de las proyecciones realizadas por el gobierno. Además, es posible que, entre otras cosas, la estructura de gastos variase en paralelo al alza del crudo.

FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT

El continuo desequilibrio fiscal de los últimos dos años se ha financiado, en su mayoría, en el mercado doméstico. Aunque los bancos nacionales (en su mayoría públicos) adquirieron buena parte de las emisiones del soberano, su limitada capacidad de compra condujo a que éstos tuvieran que refinanciar las obligaciones del Tesoro en operaciones de descuento en el Banco Central, por lo que, en definitiva, Irak se ha financiado mediante la monetización.

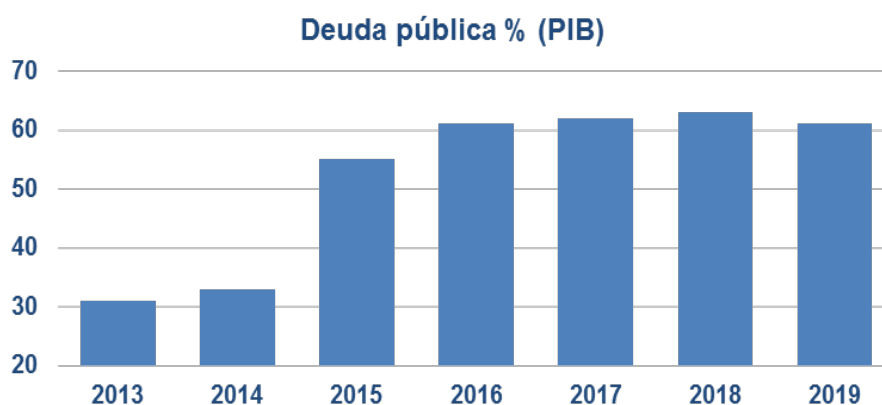
Entre 2013 y 2016 la deuda pública se ha duplicado en términos de PIB, hasta el 61%. Del total, alrededor del 40% está contraída en el mercado local y el 60% restante corresponde a deuda externa. Así pues, el endeudamiento comienza a ser algo elevado, aunque conviene matizar que más de la mitad de la deuda externa procede de obligaciones acumuladas durante el régimen de Sadam Husein, la cual, está siendo objeto de negociación con los acreedores con el objetivo de aprobar una refinanciación en términos similares a la acordada en el Club de Paris en 2004, que implicó una condonación del 80% del valor actual neto.

Las previsiones para 2017 varían notablemente, entre el 62% del PIB (FMI) y el 72% (IIF), pero todas coinciden en una estabilización del endeudamiento a partir de 2018, y en el paulatino descenso del monto de la deuda a partir del siguiente año, como consecuencia del mayor dinamismo económico y de la moderación del desequilibrio fiscal.

Por otra parte, la monetización ha mostrado signos de agotamiento, ante el riesgo de crear distorsiones en la economía, especialmente cuando dos de las tres principales entidades

bancarias Rafidain Bank y Rasheed Bank⁽²⁷⁾ (ambas de capital público), presentan importantes fragilidades. La saturación del mercado doméstico llevó al gobierno a limitar las emisiones en el mercado local el pasado año y, por tanto, tuvo que aplazar algunas partidas presupuestarias.

Por esta razón, en 2017 se espera una reducción de las emisiones en el mercado doméstico, que será compensado mediante un mayor protagonismo de la financiación externa, sobre todo de las IFIs y de la colaboración de los países occidentales. En concreto, la financiación para 2017 procederá de: los Organismos Multilaterales (FMI 1.700 mill.\$, Banco Mundial 1.000 mill.\$); la emisión de eurobonos garantizados por EEUU por valor de 1.000 mill.\$; líneas de financiación bilaterales (principalmente Japón 200 mill.\$ y Francia 450 mill.\$); y préstamos bilaterales ligados a proyectos de inversión⁽²⁸⁾. Actualmente se está negociando con los países donantes la financiación del déficit de 2018. De momento no se ha definido el importe del programa ni los instrumentos financieros que se utilizarán.



Fuente: FMI

(27) El Ministerio de Finanzas está estudiando la ejecución de un plan de reestructuración de estas dos entidades. Dichos bancos, junto con el también público Trade Bank of Iraq, concentran el 90% de los activos del sector. La debilidad del sector bancario provoca que los circuitos de pagos y cobro se realicen, en ocasiones, a través de bancos extranjeros.

(28) El importe de financiación del FMI dentro del acuerdo SBA asciende a 5.340 mill.\$ a lo largo de los tres años.

7. BALANZA DE PAGOS

- Elevada volatilidad de la balanza de pagos en función de las oscilaciones del petróleo.
- El desplome de la cotización del crudo ha reducido a la mitad las exportaciones, originando un importante déficit por cuenta corriente.
- El colchón de reservas ha permitido financiar el desequilibrio en la balanza de pagos. Pese a la caída, se mantienen en niveles aceptables. Para los próximos ejercicios se prevé que el déficit se financie, en su mayoría, mediante endeudamiento externo, lo que moderará el ritmo de erosión de las reservas.

CONSECUENCIAS DE LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO

La balanza de pagos muestra una estructura muy similar a la de las cuentas públicas. La venta de petróleo concentra prácticamente la totalidad de los ingresos externos. Así pues, la abundancia de hidrocarburos ha sido una de las mayores fortalezas de Irak y, al mismo tiempo, una de sus principales debilidades. Como resultado, la balanza de pagos se caracteriza por su volatilidad, al igual que ocurre en otros países petroleros. Las variaciones en el precio del crudo han provocado fuertes oscilaciones en el saldo de la balanza por cuenta corriente; como en 2009, cuando el déficit ascendió al 7% del PIB, tan solo un año después de haber registrado un abultado superávit cercano al 16% del PIB.

La violenta caída del precio del crudo registrada desde la segunda mitad del 2014 ha erosionado notablemente el saldo exterior. Las exportaciones se han desplomado un 45% entre 2014 y 2016, hasta situarse en 49.200 mill.\$⁽²⁹⁾. Aunque en el mismo periodo las importaciones han retrocedido un elevado 25%, hasta 50.500 mill.\$ -como consecuencia de la contención fiscal- no ha sido suficiente para mitigar la abrupta caída de las ventas al exterior. Como consecuencia, el tradicional superávit comercial (anteriormente por encima del 15% del PIB), que compensaba el saldo negativo en el resto de sub balanzas, ha dado paso a un déficit algo inferior al 1% del PIB.

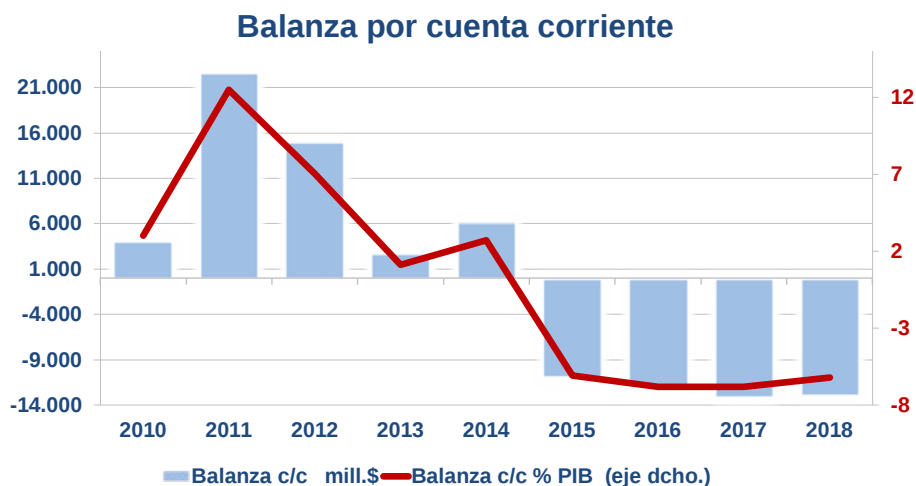
El déficit de la balanza de servicios (necesidades asociadas a los proyectos de hidrocarburos y de transporte) ha retrocedido cerca de un 30% en los dos últimos años, hasta 10.400 mill.\$. La balanza de rentas se ha mostrado relativamente estable, con un saldo negativo en 2016 de 900 mill.\$. Por último, el aplazamiento del pago de las compensaciones de guerra a Kuwait ha eliminado el déficit en la balanza de transferencia.

En conjunto, el desplome del precio del petróleo ha provocado una fuerte erosión en la balanza por cuenta corriente, que en 2016 registró un déficit de 11.900 mill.\$, un elevado 7% del PIB, completamente opuesto al abultado superávit de 15.000 mill. \$ registrado en 2012.

(29) Los datos de la balanza de pagos de Irak contienen un cierto sesgo, debido a la dificultad en el seguimiento de la información. El FMI advierte de la falta de precisión en los cálculos de las importaciones no realizadas a través de bancos iraquíes (por ejemplo, las importaciones vinculadas a las inversiones de las compañías petrolíferas). De igual forma, la administración iraquí solo dispone de información de las aduanas de los territorios que controla (también se excluye el Kurdistán iraquí). Así pues, el limitado alcance conduce a la necesidad de llevar a cabo estimaciones sobre determinadas partidas.

Para 2017 las estimaciones apuntan a un saldo similar al del pasado año. Aunque se espera un aumento del 20% de los ingresos externos, las importaciones -tanto de mercancías como de servicios- aumentarán en proporciones similares, en línea con la política fiscal expansiva. Por tanto, el déficit en la balanza por cuenta corriente persistirá alrededor del 7% del PIB. No será hasta 2018 cuando se espera un paulatino descenso del desequilibrio externo, aunque persistirá en niveles elevados (6% del PIB).

En este sentido, conviene realizar nuevamente un ejercicio para conocer de forma aproximada que precio equilibraría la balanza por cuenta corriente. Partiendo de las estimaciones del gobierno iraquí para el presente año y, manteniendo el resto de elementos de la balanza de pagos constantes, Irak registraría superávit por cuenta corriente si el petróleo ascendiese por encima de los 60 \$ el barril. En la práctica, el precio necesario sería mayor, dado que, entre otras cosas, es probable que los dividendos repatriados por las multinacionales aumentasen proporcionalmente al alza de los precios.

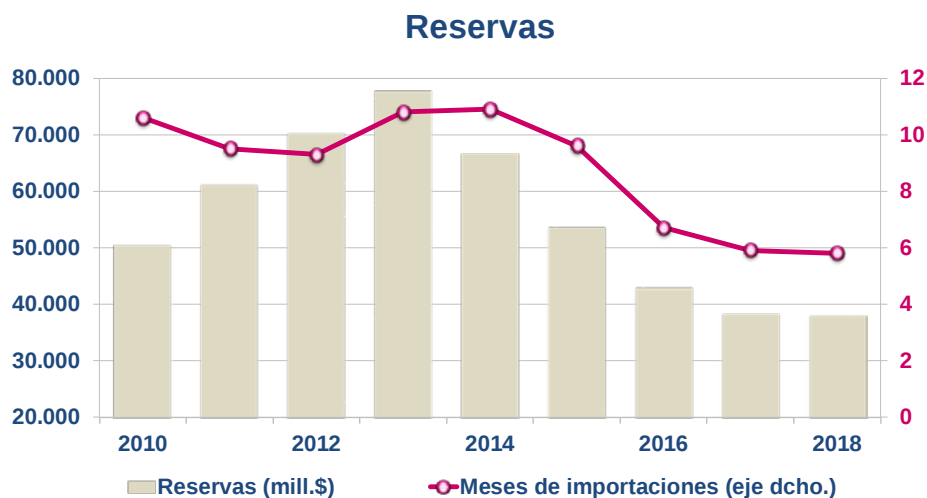


Fuente: FMI

El déficit se ha financiado principalmente mediante la utilización del colchón de reservas acumulado en años anteriores (entre 2014 y 2016 han caído una tercera parte, hasta 43.000 mill.\$). Dicho volumen continúa siendo relativamente elevado, equivalente a 7 meses de importaciones; sin embargo, de mantenerse el actual ritmo de erosión podría llegar a ser insuficiente a medio plazo.

En este sentido, cobra importancia el programa de endeudamiento externo para 2017 con las IFIs y los países occidentales, comentado anteriormente. De llevarse a cabo, la tendencia descendente de las reservas se moderaría notablemente. En esta línea, se espera que en los dos próximos años el volumen de reservas se estabilice en torno a 5 meses de importaciones, un nivel aceptable.

En cualquier caso, conviene tener presente que el endeudamiento externo tampoco es una medida que se pueda prolongar indefinidamente, por lo que, a largo plazo, podrían producirse tensiones de liquidez si no se corrigiesen los desequilibrios en la balanza de pagos.



8. ENDEUDAMIENTO EXTERNO MANEJABLE

- ➔ El proceso de condonación de la deuda dentro del Club de Paris redujo el elevadísimo endeudamiento externo a niveles manejables.
- ➔ El shock de los últimos dos años ha aumentado sensiblemente la deuda externa. No obstante, se sitúa en volúmenes moderados. Más de la mitad fue contraída durante el régimen de Saddam Husein. De culminarse las negociaciones con los acreedores, podría implicar una quita del 80%, aunque su solución no parece sencilla ni próxima.

La posición de solvencia ha mejorado sustancialmente en la última década. Antes de la caída de Saddam Husein, Irak soportaba un nivel de endeudamiento externo insostenible, superior al 400% del PIB. Buena parte de dicha deuda fue contraída con los países del Golfo (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait) en la década de los 80 para sufragar la guerra con Irán. A esa cifra hubo que añadir, posteriormente, un importe superior a 50.000 mill.\$, como compensación por el daño causado durante la ocupación de Kuwait⁽³⁰⁾.

El descenso de la deuda comenzó en noviembre de 2004, cuando se firmó el acuerdo de refinanciación en el Club de Paris. Con el inicio del proceso de transición, los acreedores acordaron una condonación del 80% de las obligaciones, que ascendían a 42.000 mill.\$⁽³¹⁾, con el fin de facilitar la reconstrucción y el avance hacia el sistema democrático. Esto, junto con los

(30) Entre otros, más de 700 pozos kuwaitíes fueron saboteados por las fuerzas iraquíes.

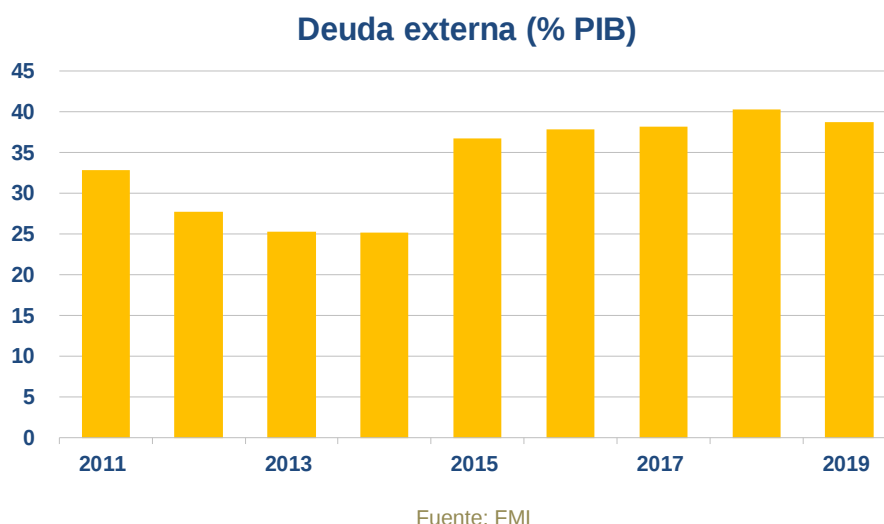
(31) El 30% de las obligaciones se condonó de forma inmediata tras la puesta en vigor del acuerdo, otro 30% en 2005 y el 20% restante en 2008. En el caso de España, el acuerdo bilateral se tradujo en la condonación del 80% de los 602 mill.\$ adeudados por Irak. Hasta el momento la administración iraquí está cumpliendo correctamente las obligaciones establecidas en el acuerdo de refinanciación.

superávits por cuenta corriente registrados entre 2005 y 2013, permitieron reducir el endeudamiento externo hasta niveles manejables.

La irrupción del Daesh y la caída del precio del petróleo han provocado un cambio de tendencia y, en los últimos dos años, el endeudamiento externo ha aumentado 12 puntos porcentuales, hasta situarse en el 38% del PIB en 2016, un nivel todavía manejable. El servicio de la deuda tampoco es elevado, 1.700 mill.\$, equivalente al 4% del total de los ingresos externos. Por tanto, Irak no se enfrenta, actualmente, a problemas de solvencia externa.

Del total de la deuda (66.000 mill.\$), más del 60% corresponden a obligaciones contraídas durante el régimen de Sadam Husein con acreedores no incluidos en el Club de París. Estas operaciones están siendo objeto de negociación con el fin de alcanzar una refinanciación en condiciones similares a las establecidas en el Club de París⁽³²⁾. De culminarse, el endeudamiento externo podría reducirse, en el mejor de los casos, a la mitad, en torno al 20% del PIB. No obstante, alcanzar un acuerdo con todos los acreedores se antoja complejo.

Aparte de la deuda, todavía hay pendiente de transferir a Kuwait 4.600 mill.\$ en concepto de compensaciones de guerra. Kuwait accedió a aplazar (presionado por la ONU) este último pago hasta 2018, debido al deterioro de las cuentas fiscales iraquíes⁽³³⁾.



Para los próximos años, el FMI no prevé una gran escalada del endeudamiento externo, sino, más bien, un ascenso moderado. A medio plazo se espera una estabilización, gracias a la mejora de las cuentas públicas (como consecuencia de los ajustes previstos en el programa suscrito con el Fondo) la normalización de la actividad económica y el calendario de amortización establecido.

(32) En 2007, uno de los principales acreedores, Arabia Saudí, acordó una condonación de la deuda (entre 15.000 y 18.000 mill.\$) en condiciones similares a las del Club de París.

(33) El anterior pago se realizó en 2014, por importe de 3.000 mill.\$, equivalente al 2% del PIB iraquí.

El rating crediticio se encuentra seis peldaños por debajo del grado de inversión. Tanto Fitch como S&P califican a Irak en B-, fundamentalmente por el elevado grado de inestabilidad e incertidumbre del marco político.

	Rating		
	Moody's	S&P	Fitch
Irak		B-	B-
Arabia Saudí	Aa2	AA	AA
Kuwait	A1	A-	AA-
EAU	Aa2	AA	AA

9. CONCLUSIONES

A lo largo del informe se ha enfatizado de forma recurrente la delicada situación en la que se encuentra Irak. El sectarismo es el origen de la desestructuración del país, y su solución se antoja complicadísima, al menos, a corto plazo, debido a la enorme polaridad entre las distintas facciones religiosas y étnicas. Además, la existencia de diversas corrientes dentro de los propios suníes, chiíes, y kurdos, dificulta aún más el proceso de conciliación y unidad. Por todo ello, el horizonte a medio plazo es una enorme incógnita, con multitud de variables y escenarios. Asegurar cual tomará Irak resulta una quimera, por lo que el marco político seguirá siendo, como hasta ahora, el mayor elemento de riesgo. Por otra parte cabe tener presente que la liberación de los territorios bajo el control del Daesh no entraña la disolución del grupo terrorista. El clima de constantes atentados persistirá (o bien provocados por el Daesh o bien por el florecimiento de otros grupos extremistas).

Pese a todo lo anterior, conviene contemplar el resto de particularidades del país para realizar una correcta valoración. En primer lugar, Irak posee una de las mayores reservas de petróleo, además, con un bajo coste de extracción. Su ubicación es una de sus principales virtudes, al sur, cerca del Golfo Pérsico y lejos de la “frontera” entre chiíes y suníes. Esto le ha permitido mantener un sorprendente dinamismo en los últimos años, a pesar de controlar el Daesh una tercera parte del territorio. Irak ya es el quinto mayor productor de crudo, con más de 4,5 mill.b/d; sin embargo, todavía se encuentra lejos de su potencial, después de años sin apenas inversión. De igual forma, las reservas de gas apenas se monetizan, lo que podría constituir, a largo plazo, otra importante vía de ingresos.

En segundo término, el comportamiento de la economía en el contexto excepcional de los últimos dos años no ha sido caótica, como cabría haber esperado. Por el contrario, sorprende la estabilidad del tipo de cambio y de los precios en las zonas bajo el control oficial, lo que da muestras de un cierto funcionamiento de las instituciones. Los abultados déficits gemelos de años anteriores son, obviamente, un punto de preocupación, aunque teniendo en cuenta los shocks

provocados por el desplome de los precios del petróleo y la lucha contra el Daesh no pueden considerarse desorbitados. Las perspectivas para los próximos años son más favorables, sustentadas en el aumento de los precios del petróleo y la progresiva normalización de la economía. Asimismo, conviene resaltar positivamente la colaboración con el FMI a través del acuerdo SBA. De cumplir, como hasta ahora, los compromisos definidos en el programa, se avanzará en la corrección de los fuertes desequilibrios y en la mejora del funcionamiento de la administración.

En tercer lugar, desde el punto de vista estrictamente de solvencia, los datos no arrojan una situación de especial preocupación. El nivel de reservas es adecuado y el endeudamiento externo se encuentra en volúmenes manejables. A pesar del auge del Daesh y de la caída del precio del petróleo en 2014, la experiencia de pagos, al menos con España, no se ha visto afectado ni en tiempo ni en forma hasta la fecha. Por otra parte, el apoyo financiero de las IFIs y de la comunidad internacional reduce las presiones en la obtención de financiación.