

Incertidumbre en la Conferencia de Donantes

2003
2

Con la buena organización que España sabe desplegar en esta clase de encuentros internacionales, se celebró en Madrid los días 23 y 24 de octubre pasado la **Conferencia de Donantes** para la reconstrucción de Irak. La víspera misma había muchos cabos sueltos, y no pocos siguieron sueltos tras su clausura. Pero urgía reunir la Conferencia. Se había logrado la participación de 73 países, 20 organismos internacionales, 300 empresas, pero sólo 13 ONG, entre las que no se encontraban algunas tan importantes como Cáritas y Médicos sin Fronteras. Las organizaciones humanitarias fueron las primeras en denunciar una cierta falta de claridad en los objetivos.

«Hace dos semanas y media —declararía satisfecho al término de los trabajos C. Powell— recibía llamadas de todas partes preguntando si la Conferencia se celebraría o sería anulada. Hoy la hemos culminado. Y ha sido un gran éxito. Hemos reunido más de 33 mil millones de dólares». «Éxito», repitió a su vez la ministra española de Exteriores. «Es irresponsable una petición de dinero

—diría el secretario general de la ONG Médicos sin Fronteras— *sin saber para qué se utilizará, ni quién lo recibirá, ni cómo se gestionará*».

Éxitos y oscuridades

El mayor éxito de esta cumbre, con toda probabilidad, ha sido el comienzo de normalización de las relaciones de Irak con Irán y los vecinos países árabes. Éste ha sido un gran logro de la diplomacia de los EE UU, que han sabido aprovechar el interés de todos los países del Próximo Oriente por alcanzar una cierta estabilidad. Arabia Saudí se comprometió a aportar 1.000 millones de dólares; Kuwait, 500; los Emiratos Árabes Unidos, 215; y el pequeño Qatar, 100. Irán, por su parte, no sólo facilitará el flujo de peregrinos a las ciudades santas chiíes, sino que, además, permitirá la exportación por sus puertos del petróleo iraquí y suministrará gas y electricidad mientras sea necesario, además de ofrecer una línea de crédito de 300 millones.

Globalmente, la estrategia en dos tiempos, montada por la superpotencia norteamericana, ha funcionado. Primero obtuvo —el 16 de octubre— la resolución 1511 del Consejo de Seguridad, votada por unanimidad, que sacaba de la situación de «fuera de la ley» a las fuerzas ocupantes —aunque no legitimó la invasión de Irak, llevada a cabo al margen del Consejo de Seguridad, ni cambió la ocupación en mandato de la ONU—. Sin embargo dicha resolución permitiría conseguir nuevas tropas de apoyo a la actual coalición. En un segundo tiempo —y gracias a la misma resolución, arrancada en buena parte por la gravedad de la situación en que estaba sumido todo el Próximo Oriente— la Conferencia de Donantes le permitía esperar verse acompañado en la gigantesca tarea de la reconstrucción. En este sentido, el secretario de Estado norteamericano tenía razón al hablar de éxito.

Yoriko Kawaguchi, ministro japonés de Exteriores, subrayó también el reforzamiento de la coalición: *«Lo importante es que se ha podido enviar un mensaje fuerte y cohesionado a favor de la ayuda a la reconstrucción de*

Irak); su país se había comprometido a colaborar con una donación de 1.500 millones para 2004 y con 3.500 millones en préstamos de 2005 a 2007. Mientras tanto, China, Francia y Rusia –los tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad que se habían negado a dar su visto bueno a esta segunda guerra del Golfo– seguían mostrándose críticos con el hecho de que no se hayan fijado plazos para la devolución de la soberanía y con la consiguiente falta de legitimidad a la hora de restablecer tanto la seguridad como el orden jurídico.

Igualmente, conseguir que el propio secretario de las Naciones Unidas inaugurara la Conferencia de Donantes, auspiciada por la ONU, fue otro tanto que se apuntó la diplomacia norteamericana, en un nuevo intento por que la nueva resolución cubriera con su sombra la unilateralidad de la aventura bélica. Sin embargo Kofi Annan no pudo menos de recordar, en su discurso de apertura, que la actual situación tiene dos tareas pendientes: «*La primera y más importante es la seguridad*»; la segunda, que sean «*los iraquíes los que definan sus propias prioridades*». Y, efectivamente, el problema de la seguridad estuvo muy presente en la Conferencia, manteniendo en la incertidumbre a no pocos inversores potenciales. Por aquellos mismos días, se filtró a la prensa un informe interno del Pentágono, fechado el 16 de octubre, en el que el propio Rumsfeld lanzaba esta pregunta: «*¿Estamos ganando o perdiendo la guerra contra el terrorismo? Cuanto más nos esforzamos, más retrocedemos: ¿es ésta nuestra situación actual?*» Resulta significativo que el mayor contrato de reconstrucción firmado por una empresa británica hasta el 24 de octubre lo haya conseguido una sociedad de seguridad privada. Por todo ello, las empresas que se reunieron el primer día de la Conferencia condicionaron su participación, primero, a la seguridad y, en segundo lugar, al establecimiento de un marco legal y político estable que garantice las inversiones. El equipo del presidente Bush había preparado bien la guerra, pero descuidó la posguerra: no tuvo en cuenta la enorme carga de resentimiento acumulado durante largas décadas por la nación árabe, resentimiento que ahora es explotado por los partidarios del derrotado dictador. Imaginarse que los iban a recibir como a libertadores constituyó una trágica simplificación del problema.

Pero al mismo tiempo que se invitaba al secretario de la ONU a abrir la Conferencia, se le retiraba la posibilidad de dirigir la reconstrucción de Irak. El grueso de los contratos norteamericanos los adjudicará directamente el Pentágono y la norteamericana Agencia para el Desarrollo Internacional. EE UU no contó con la ONU para la guerra y tampoco cuenta con ella para la reconstrucción. Sólo le concede la posibilidad de intervenir en proyectos humanitarios, casi como una ONG más. En Madrid dio su visto bueno a la creación por parte del Banco Mundial de un nuevo organismo que canalice las aportaciones internacionales y dirija las prioridades. Sin embargo, este nuevo organismo, privado de los 20 mil millones de dólares (sobre un total de 33 mil recaudados en Madrid) de la aportación estadounidense, dispondrá de un escaso margen de maniobra; sólo podrá ser útil a los pequeños y medianos donantes.

Donantes y/o inversores

Un informe de la ONU y del Banco Mundial había calculado que Irak necesitaría 56 mil millones de 2004 a 2007. Por tanto, todavía restan por recaudar más de 20 mil millones. Dentro de las cantidades recaudadas figuran los tres a cinco mil millones de dólares prometidos por el Banco Mundial en 4 años. El Fondo Monetario Internacional anunció entre 2.500 y 4.250 millones en tres años. Por países, la segunda mayor aportación es la de Japón (no sorprende si se tiene en cuenta que importa el 97% de su crudo). Le sigue el Reino Unido (principal aliado bélico) con 900 mil millones. Es obvio, pues, que los 56 mil millones que han sido fijados como objetivo sólo se alcanzarán a través de préstamos. Ahora bien, nadie sabe cuándo habrá un gobierno reconocido internacionalmente al que se pueda prestar. El año más problemático será 2004, según el administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; ese año Irak necesitará una aportación de 9 mil millones, sin contar el petróleo ni la seguridad; sin embargo, en razón de la inseguridad, el país no podrá absorber más de 5 mil millones.

Todas estas aportaciones en cifras brutas plantean preguntas aún no resueltas. ¿Qué organismos las van a gestionar? ¿Qué parte de ellas son donaciones y cuáles son las ayudas ligadas a contratos para la industria del país donante? (la UE es una de las pocas entidades que ha dejado claro que sus 700 millones de euros son exclusivamente donaciones para 2004). ¿Cuándo se trata de fondos ya liberados, cuándo de dinero líquido o de préstamos a corto o a medio plazo o cuándo de donaciones? Ni John Snow, secretario de Estado norteamericano, ni el Banco Mundial han conseguido desenredar toda esta madeja. Un informe del Centro de Investigación para la Paz y del Instituto sobre Conflictos y Acción Humanitaria han advertido sobre el riesgo de descoordinación en la gestión; uno de los redactores de dicho informe opinaba que tendría que ser la ONU la que centralizara las donaciones y los créditos, lo cual, de paso, daría más legitimidad al proceso de reconstrucción.

Sobre la necesaria transparencia de toda esta operación financiera ya ha saltado la primera alarma: la ONG *Christian Aid* ha denunciado el «agujero negro» en que se encuentran cerca de 4 mil millones de los 5 mil transferidos del Estado iraquí a la Autoridad Provisional de la Coalición tras la caída del régimen de Sadam Husein; a fines de octubre no había aún registro público de esas sumas. No es, pues, de extrañar que en Madrid hayan surgido más recelos que en la Conferencia de Donantes para la reconstrucción de Afganistán, celebrada en Bonn, reconstrucción que, desde el principio, había estado patrocinada por la ONU.

Los 300 millones de dólares que ya ha comprometido España se invertirán en servicios públicos y agricultura, que, según Javier Zarzalejos, organizador de la Conferencia, son los sectores en los que España puede ser más eficaz; la patronal CEOE confía en que el Gobierno español destine esa suma a financiar proyectos de firmas españolas. En conjunto, los empresarios españoles vivieron su participación en la Conferencia entre el interés por entrar en el negocio y el escepticismo ante las promesas de seguridad material y jurídica que se les hacían. Al término de la misma, sólo dos, Repsol YPF

y Cepsa, habían obtenido un contrato (de compra de petróleo). Las grandes compañías sólo podrán trabajar a través de subcontratas con las empresas norteamericanas. A fines de octubre, más de cien firmas españolas se habían registrado en la Agencia de Ayuda Humanitaria de Estados Unidos. De todas maneras, participar desde ahora en la reconstrucción parecía a muchos «*inviabile*» por los evidentes problemas de seguridad.

El sector petrolero, en general, quedó un tanto sorprendido, primero por la no presentación de la empresa estatal iraquí SOMO, encargada de sacar a concurso los contratos, y se barajó la hipótesis de que ello podía deberse a que gran parte del negocio de la extracción del crudo —el mayor negocio del país— puede estar ya en manos de empresas estadounidenses. Ahora bien, se espera que en el futuro la producción petrolífera alcance los siete millones de barriles diarios (actualmente se extrae solamente un millón). Mientras tanto, la Unión Europea pedía que se respetaran los contratos anteriores a la guerra.

Presente y futuro económico de Irak

El producto interior bruto de Irak se ha reducido a la mitad en los últimos tres años. Actualmente, el paro afecta al 70% de la población, mientras que los continuos sabotajes y la inseguridad general están retrasando considerablemente el desarrollo petrolero, con la consiguiente pérdida de divisas. En contraste con el caos actual, la autoridad ocupante ya está fijando con claridad el rumbo hacia la liberalización total de la economía, incluida su apertura a la globalización financiera. La CPA ya ha autorizado a los bancos extranjeros a controlar hasta el 50% de los bancos iraquíes (para los próximos cinco años limita a seis el número de entidades foráneas que puedan controlar totalmente bancos locales). Pero a partir del primero de enero de 2009 no habrá límite a la propiedad bancaria por parte de los extranjeros. El pasado 19 de setiembre, la misma Autoridad Provisional había autorizado la propiedad extranjera hasta el 100% de todos los sectores económicos iraquíes, excepto los recursos naturales

(es decir, el petróleo sobre todo). Todas estas medidas ya han hecho de Irak uno de los países más liberalizados del mundo en lo relativo al movimiento de capitales. Lo cual tendrá como consecuencia probable la quiebra de muchos pequeños negocios privados. Expertos económicos temen una repetición de los estragos causados en la ex Unión Soviética por la transición al «capitalismo salvaje». La actual inseguridad es, por ahora, lo que más frena esa posible evolución.

Pero, además, la astronómica deuda iraquí (calculada en unos 150 mil millones —o en 300 mil millones, si a la deuda se suman las reparaciones de guerra—) puede complicar aún más la situación. La deuda total puede ascender a casi 20 veces el PIB del país, lo cual puede volver inviable su economía. Si destinara enteramente el doble de su actual producción petrolífera a saldar esa deuda, necesitaría unos 10 años. Importantes ONG y los mismos EE UU, apoyándose en la doctrina del Derecho Internacional sobre la «**deuda odiosa**», solicitan la anulación de la deuda iraquí, al menos de buena parte de ella. Pero esta iniciativa encuentra una fuerte oposición entre los acreedores (Francia, Alemania y Rusia —que no figuran entre los países donantes— ya se han manifestado en contra), además de que esa doctrina ha sido rechazada en otros casos parecidos en los que la deuda había sido contraída por gobiernos dictatoriales sin conocimiento de la población y había sido usada en contra de sus intereses, con conocimiento de tales circunstancias por parte de los acreedores. El ministro Rato se manifestó partidario de «la condonación de una parte de la deuda iraquí».

Sobre las reparaciones de guerra que Irak ha de pagar a Irán y Kuwait tampoco hay acuerdo. Irak ha estado pagando estos años, por este concepto, un 30% de sus ingresos petrolíferos, cantidad impuesta por el Consejo de Seguridad y que no pocos juristas consideraban abusiva en comparación con lo estipulado en anteriores tratados de paz (además de que se negaba a Irak la posibilidad de defender su punto de vista en este pleito, igualmente contra la práctica anterior en los litigios por reparaciones de guerra). Si se recuerda, sobre todo, que EE UU no ha pagado ni tiene intención de pagar un solo céntimo en concepto de

reparación por los graves daños que causó durante la guerra de Vietnam, como tampoco ha pagado a Nicaragua por la guerra que le hizo a comienzos de los años 1980, a pesar de haber sido condenado a hacerlo por la Corte Internacional de Justicia, no es posible evitar la penosa impresión de asistir, una vez más, al empleo de la doble vara de medir en materia de justicia internacional. Sin embargo, en este momento a EE UU no le conviene que aumente más aún el peso de la deuda iraquí, por lo que no sería de extrañar que —ahora sí— se busque una fórmula para aligerar el peso de las reparaciones iraquíes e incluso para aplicar la olvidada doctrina de la «deuda odiosa».

Finalmente, ¿el gobierno que salga de las elecciones libres que promete la CPA aceptará la orientación política y económica que los EE UU están marcando a Irak? ¿Y cómo reaccionará el poder ocupante en caso contrario? Aunque tal problema se plantea en un plazo más largo, esa incertidumbre tuvo que planear también sobre la Conferencia de Donantes. ■