



## Donantes, reconstrucción y el futuro de Irak

Enrique Navarro Gil \*

**Tema:** El camino hasta la conferencia internacional de donantes celebrada en Madrid ha sido largo y su devenir ha corrido parejo al desarrollo de los acontecimientos políticos dentro y fuera de Irak, y especialmente en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

**Resumen:** En las próximas semanas deberán ponerse en práctica un aluvión de iniciativas que han surgido en la Conferencia de Donantes, y si ha sido importante el número y la calidad de las mismas, deben destacarse los innumerables encuentros bilaterales que han tenido lugar entre empresarios y políticos de todos los países. Sin duda, hoy los ministros iraquíes, que destacan por su formación y su gran apertura de miras, son conocidos por la comunidad internacional, y éste es el primer gran paso hacia la estabilización del país. A su vez, conocemos mucho mejor cuales son las necesidades y las capacidades de la nación árabe y por tanto estamos en una óptima situación para avanzar en el proceso de reconocimiento internacional y en condiciones para un pleno reestablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Irak y la comunidad internacional

**Análisis:** El pasado 2 de abril el Gobierno español decidió que, como consecuencia de las múltiples derivaciones del conflicto de Irak, era necesario dotar de una unidad de acción a la Administración española respecto de esta cuestión y se apremió a la constitución de la figura del Comisionado del Gobierno para la Reconstrucción de Irak en la persona del Secretario de Estado de Defensa. Desde dicho momento, en el que todavía no había terminado el conflicto bélico, el Comisionado del Gobierno trabajó en tres frentes de actuación: la reconstrucción de la seguridad, la institucional y la material. Incluso antes de que se iniciaran las hostilidades, se consideró la necesidad de celebrar una Conferencia Internacional de Donantes con el fin de que la comunidad internacional colaborase en el proceso descrito, aunque se era consciente de que el país árabe es rico en recursos y que, por tanto, estas contribuciones no requerían de un gran esfuerzo a largo plazo, sino sobre todo de una intensa actividad financiera y comercial. Estados Unidos entendió desde antes del comienzo de las hostilidades que la tarea de reconstrucción era ingente y que resultaba vital para el desarrollo de un Irak libre, seguro y con una mejora sustancial del bienestar de sus ciudadanos.

Los países del denominado *core group* (Estados Unidos, España, Emiratos Árabes, Australia, Canadá y Japón) decidieron apoyar esta idea de conferencia internacional desde el mes de mayo y Estados Unidos propuso a España como sede para su organización. Reconocía así el importante papel jugado por dicha nación en el proceso y su situación de puente entre Oriente y Occidente. En el presupuesto del Comisionado del Gobierno para Irak para el año 2003, se procedió a incluir una partida presupuestaria con la finalidad de financiar los gastos derivados de la organización del evento.

---

\* Adjunto al Consejero Delegado  
ISDEFE- Gerencia de Cooperación Industrial

El camino hasta la conferencia internacional ha sido largo y su devenir ha corrido parejo al desarrollo de los acontecimientos políticos dentro y fuera de Irak, y especialmente en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Si hubiera que señalar una serie de hitos principales en el camino que va desde el 9 de abril, fecha de la toma de Bagdad, hasta el 23 de octubre, y con independencia de los innumerables contactos bilaterales producidos, estos podrían ser los siguientes:

El 22 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1483, que viene a reconocer la naturaleza de naciones ocupantes a Estados Unidos y al Reino Unido, y reconoce el poder de la Coalition Provisional Authority como administración transitoria hasta que se restituya el poder legítimo en Irak. Asimismo, y para no paralizar los desarrollos de los trabajos de asistencia humanitaria y reconstrucción, se decidió la extensión del programa "petróleo por alimentos" hasta noviembre de 2003 con el fin de garantizar, por una parte, el suministro básico de las necesidades y, por otra, asegurar la continuidad sobre el terreno de las agencias de Naciones Unidas que han trabajado desde la segunda guerra del Golfo en 1991.

El primer encuentro destinado a determinar las necesidades de la reconstrucción de Irak y de la ayuda humanitaria tuvo lugar en Nueva York los días 23 y 24 de junio en la sede de Naciones Unidas. En este encuentro, en el que hubo una importante participación tanto de iraquíes como de la comunidad internacional, se decidió un plan de acción y se marcaron las líneas maestras de las necesidades. Con este objetivo, se determinaron las necesidades presupuestarias de la ayuda humanitaria para este año, que llevarán a cabo las agencias de Naciones Unidas sobre el terreno, de tal forma que a partir del año 2004, y sobre la base de la no existencia de un grave problema de alimentación o sanitario generado por el conflicto, se podría dar pie al proceso de reconstrucción material, acompañado por la recuperación de los niveles de producción de petróleo anteriores a la primera guerra del Golfo.

En las reflexiones que sobre la reconstrucción de Irak tuvieron lugar en la sede de la OCDE en París, un mes más tarde, se realizó una cuidadosa presentación por parte de representantes del Consejo de Gobierno iraquí y de la Coalition Provisional Authority, de la situación real en Irak. En estos momentos, si bien no había comenzado la ofensiva terrorista que tan trágicos resultados produciría un mes después, sí se planteó por primera vez como una condición básica para la reconstrucción el problema de la seguridad. En este contexto, se oyeron las primeras voces críticas con la acción de Estados Unidos, pero a su vez se reconoció la necesidad de que la seguridad apareciera como una de las principales actividades a financiar por la comunidad internacional, a diferencia de lo ocurrido en otros procesos de reconstrucción o de donaciones.

En agosto se decidió por parte del core group y del liaison group, que implica a unos cincuenta países en la reconstrucción de Irak, la celebración de la Conferencia de Donantes en Madrid, proponiéndose la celebración paralela de una conferencia del sector privado. Las organizaciones no-gubernamentales que participan sobre el terreno asistirían a la Conferencia propiamente dicha. En el caso de la conferencia del sector privado, la razón fundamental se basa en el hecho, a menudo olvidado, de que la reconstrucción del país la deben hacer las empresas y, además, en el hecho, también a menudo olvidado, de que la reconstrucción de Irak no es algo que competa sólo al sector público sino que las empresas, a través de sus inversiones y de las alianzas estratégicas a las que lleguen con las autoridades y empresas iraquíes, pueden alcanzar un notable grado de desarrollo de mercado a través de la participación directa en el proceso.

La celebración de la Conferencia de Donantes en España supone claramente uno de los mayores éxitos de nuestra política exterior de los últimos años, hecho que viene respaldado por tres circunstancias que deben tenerse presentes:

a) En primer lugar, la Resolución 1500 del Consejo de Seguridad, aprobada la semana anterior a la celebración de la Conferencia, otorga legitimidad a la acción de la comunidad internacional en el proceso de reconstrucción política y material de Irak y hace un llamamiento a la comunidad internacional para que contribuya tanto financiera como militarmente, llamando especialmente la atención sobre la oportunidad que supone para el éxito de este proceso la participación en la Conferencia de Donantes de Madrid. No cabe olvidar, a este respecto, que en dicha declaración, que fue adoptada por unanimidad, se incluyó una condena explícita del asesinato del militar español destacado en Bagdad.

b) En segundo lugar, la respuesta de la comunidad internacional ha sido de un gran calado, no solamente por los más de 70 países que han participado en la Conferencia, sino sobre todo por la amplia disparidad de los países que han acudido, desde vecinos como Irán, con una generosa aportación económica, a viejos enemigos como Siria y Kuwait. Ha sido importante la presencia de países europeos y asiáticos, algunos en condiciones muy difíciles, como Vietnam, que ha comprometido una aportación de medio millón de sacos de arroz. La presencia del Secretario General de Naciones Unidas sin duda ha venido a respaldar internacionalmente la iniciativa del Gobierno español de organizar esta conferencia.

c) Por último, el papel jugado por España desde el core group ha facilitado sin duda que se alcanzase un consenso, que apenas 48 horas antes de la adopción de la resolución 1500 parecía impensable. No puede ser ajeno a este hecho la coincidencia con la visita de los Reyes a Siria, después de varias visitas de la ministra de Asuntos Exteriores. A su vez, la celebración paralela de la conferencia del sector privado, con la participación de empresas de más de 30 países, incluyendo una importante delegación de compañías alemanas y francesas y sobre todo una nutrida presencia de empresarios iraquíes, debe interpretarse como un gesto inequívoco del respaldo de la comunidad empresarial a este proceso. Esto garantiza que, a diferencia de otros procesos de reconstrucción, como el de Afganistán, existen agentes económicos dispuestos a ejecutar los proyectos de una forma eficiente. En este sentido, no debe olvidarse que, como declaró el presidente del Gobierno, la Reconstrucción de Irak no termina con la celebración de la Conferencia de Donantes, sino que, muy al contrario, comienza un largo camino que debe finalizar con la transmisión de la plena soberanía al pueblo iraquí y con la puesta en funcionamiento de su aparato productivo, permitiendo que el propio pueblo de Irak financie su reconstrucción. Pero, para que esto sea posible, es necesaria una actividad inversora y de privatizaciones, y estos cometidos corresponden a las empresas, de tal forma que la conferencia paralela del sector privado sin duda viene a respaldar el éxito de la conferencia principal.

Una vez examinados los antecedentes, corresponde analizar cuáles son las principales conclusiones de ambas conferencias y por tanto cuál es el camino a seguir en el futuro. A diferencia de lo que pudiera pensarse, la cantidad obtenida, siendo importante, ya que por primera vez en una conferencia se han asegurado las necesidades de reconstrucción del país a través de la financiación internacional en las diversas modalidades en las que se produzca, lo es más por su naturaleza mayoritariamente concesional. La cifra obtenida va a permitir una rápida reconstrucción del país, recuperando los sectores básicos de suministros esenciales, especialmente electricidad, comunicaciones y agua, y los servicios públicos como limpieza, sanidad y educación. Garantiza además una mejora notable en las infraestructuras del país e impulsa de forma notable, básicamente a través del régimen de liberalización que se va a imponer en la economía iraquí, la actividad productiva.

La flexibilidad en la modalidad de aportación de los fondos, unida a la creación de organismos gestores eficientes así como de controladores de los fondos, han permitido

alcanzar la cifra señalada, a la vez que deberá permitir una mayor transparencia en la gestión de dichos fondos.

A este respecto debe señalarse que cada país puede optar por realizar sus contribuciones de acuerdo a sus preferencias y sus regulaciones nacionales. Así, pueden realizarse aportaciones bilaterales o a través de agencias internacionales u organizaciones no-gubernamentales. A su vez, se ha decidido la constitución de un fondo multilateral para la reconstrucción de Irak, que permite cubrir las necesidades de inversión incluidas en el presupuesto elaborado para el año 2004. No obstante lo anterior, para evitar una descoordinación que pudiera derivarse de la concurrencia de múltiples aportaciones de diferente naturaleza y fondos, se ha establecido un mecanismo que asegura que los proyectos que se financian estén incluidos en las necesidades señaladas primariamente por el Banco Mundial y en aquéllas que la autoridad provisional y, posteriormente, el gobierno iraquí vaya definiendo en un futuro. Asimismo, se reconoce la necesidad de que una parte de dichos fondos vayan destinados a sufragar ciertos gastos corrientes, ya que el mantenimiento del empleo, sobre todo en el campo público, que absorbe más del 50% de la mano de obra nacional, exige el abono de sueldos y del mantenimiento de infraestructuras. A su vez, se establece un calendario de prioridades, de tal forma que exista una ordenación de los proyectos en función de las necesidades reales del pueblo iraquí y no de los intereses nacionales o de las empresas. Este esquema de coordinación debiera permitir una gestión más eficiente, garantizando que en unos pocos años el país vuelva a una situación de la que ya gozó con anterioridad al régimen de Sadam Hussein.

Respecto del papel de España en esta Conferencia de Donantes, y más allá del éxito como país anfitrión y organizador de la conferencia, deben hacerse dos consideraciones.

La aportación española de 300 millones de dólares constituye un importante esfuerzo económico que la sociedad española hace para la reconstrucción de Irak y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Esta cantidad, siendo importante, no refleja la realidad del esfuerzo de España en este proceso. Los costes derivados de la presencia de las Fuerzas Armadas españolas para garantizar la seguridad en las zonas asignadas a nuestro país (tarea que constituye la principal prioridad a juicio de la comunidad internacional, y así ha sido puesto de manifiesto por el propio Secretario General de Naciones Unidas) sin duda deben sumarse al esfuerzo señalado. La presencia de casi treinta funcionarios españoles en la Coalition Provisional Authority, en unas condiciones muy difíciles, financiados por el Comisionado para Irak, constituye también una notable aportación que continuará en el futuro. Estos esfuerzos reflejan claramente el compromiso político de España en la reconstrucción de Irak, obedeciendo al llamamiento realizado por Naciones Unidas en la Resolución 1509.

El interés del sector empresarial español por el proceso de reconstrucción ha sido fiel reflejo del interés general manifestado anteriormente. Más de quinientas empresas se han interesado de forma activa y directa por participar en el proceso de reconstrucción de Irak, con más de veinte sectores industriales y de servicios asociados, que van desde la ingeniería, la sanidad, las infraestructuras hasta la logística y un largo etc. A pesar de que hasta ahora los recursos existentes para la reconstrucción han sido escasos y se han basado en la continuidad de los contratos firmados en el pasado por el programa oil for food y en los fondos asignados por la agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a empresas norteamericanas, se han organizado diversos encuentros empresariales centrados en actuaciones que abarcan desde la participación en la reconstrucción de escuelas y hospitales hasta la adquisición de fábricas y la participación en el proceso de privatizaciones. En este sentido, es de esperar que en los próximos meses y a raíz de la celebración de la Conferencia de Donantes, va a existir un notable impulso en la búsqueda de proyectos y de asociaciones con empresarios

privados locales así como con las autoridades de los principales ministerios iraquíes en orden a incrementar una presencia empresarial que ya fue muy importante antes de la llegada de Sadam al poder.

Asimismo, España ha defendido una rápida transición hacia un régimen democrático y así lo han puesto de manifiesto sucesivas intervenciones del gobierno, garantizando en cualquier caso que este proceso se debe producir en unas condiciones de estabilidad y seguridad.

En las próximas semanas deberán ponerse en práctica un aluvión de iniciativas que han surgido en esta Conferencia, y si ha sido importante el número y la calidad de las mismas, deben destacarse los innumerables encuentros bilaterales que han tenido lugar entre empresarios y políticos de todos los países. Sin duda, hoy los ministros iraquíes, que destacan por su formación y su gran apertura de miras, son conocidos por la comunidad internacional, y éste es el primer gran paso hacia la estabilización del país. A su vez, conocemos mucho mejor cuales son las necesidades y las capacidades de la nación árabe y por tanto estamos en una óptima situación para avanzar en el proceso de reconocimiento internacional y en condiciones para un pleno reestablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Irak y la comunidad internacional. Para Irak se ha dado un paso de gigante, pero ahora, como se ha comentado en las numerosas intervenciones que se han producido durante la Conferencia, deben ser capaces los iraquíes de asumir el relevo y estar preparados para una rápida transición a la democracia. En este sentido, corresponde a la comunidad internacional, ahora más unida que en el pasado, incentivar y supervisar este proceso en el que todos nos jugamos mucho, ya que los ciudadanos de estos países, muchos de los cuales no disponen del régimen de libertades del que hoy gozan los iraquíes, comienzan a buscar en este proceso de transición política un modelo para sus países, de tal forma que se puede irradiar sobre la región un desarrollo económico, político y social que contribuirá notablemente a la estabilidad y la paz mundial, muy amenazada durante décadas en esta parte del globo.

Desde el punto de vista interno, España ha jugado un papel arriesgado, teniendo en cuenta y recordando la fuerte contestación social que tuvo la participación de España en el conflicto de Irak. Hoy en día, la sociedad española ha comprendido, en una gran mayoría, que el esfuerzo ha permitido, como manifestó el presidente del gobierno iraquí, que su pueblo sea libre y que pueda aspirar a un futuro democrático con pleno respeto a los derechos humanos y las libertades civiles, que tantas guerras costaron en Europa. A su vez, existen muchas esperanzas en Irak de que por fin sus recursos sirvan para el desarrollo sostenible de su pueblo. El mensaje de Madrid al pueblo de Irak es claro en el sentido de mostrar un apoyo casi unánime de la comunidad internacional al pueblo iraquí y una apuesta por su futuro.

Queda el reto de continuar el proyecto que nació en Madrid el día 24 de octubre, y sin duda los pasos dados permiten augurar que estamos en la dirección correcta, pero deberemos estar atentos al impacto que tiene, especialmente sobre los grupos terroristas que operan dentro del país, la reacción de la comunidad internacional. Esta circunstancia debiera permitir convencer a los que todavía luchan contra el restablecimiento de las libertades en Irak que no hay marcha atrás, ya que todos estamos comprometidos por el futuro del país. Sin duda este hecho deberá llevar a su rápida pacificación y el restablecimiento de las condiciones de seguridad que exigen los procesos de transición política y de reconstrucción.

*Enrique Navarro Gil*  
*Adjunto al Consejero Delegado*  
*ISDEFE- Gerencia de Cooperación Industrial*