

**PROGRAMA DE ASISTENCIA A IRAQ – 2004**

## ÍNDICE

Introducción .....	3
Capítulo 1      Objetivos de cooperación de la UE .....	4
Capítulo 2      Situación política, económica y social de Iraq.....	6
2.1      Situación política y social .....	6
2.2      Situación económica .....	7
2.3      Proceso de reconstrucción: retos y riesgos principales .....	10
Capítulo 3      Agenda política de Iraq en el 2004.....	11
3.1      Acuerdo sobre el proceso de transición política .....	11
3.2      Presupuesto iraquí del 2004 .....	12
3.3      Política económica .....	13
Capítulo 4      Asistencia de la Unión Europea a Iraq.....	15
4.1      Cooperación de la UE hasta octubre del 2003 .....	15
4.2      Ayuda comunitaria a la reconstrucción en el 2003 .....	15
4.3      Experiencia adquirida.....	16
Capítulo 5      Estrategia y prioridades de la UE en el 2004 .....	17
5.1      Principios .....	17
5.2      Cuestiones transversales.....	19
5.3.     Vinculación de la ayuda humanitaria y de la asistencia a la reconstrucción .....	20
5.4.     Coherencia y complementariedad con otros donantes.....	21
5.5      Mecanismos de coordinación y seguimiento .....	21
5.6      Conclusiones .....	22
Capítulo 6:     Programa de asistencia a Iraq 2004.....	23
6.1      Restablecimiento y refuerzo de las prestaciones de los servicios públicos esenciales.....	23
6.2      Mejora de los medios de vida y reducción de la pobreza .....	24
6.3      Consolidación de la gobernanza, de la sociedad civil y de los derechos humanos....	26
6.4      Condiciones, riesgos y presunciones .....	28
6.5      Presupuesto comunitario 2004 .....	28
Anexo 1: Resumen de la asistencia total (humanitaria y a la reconstrucción) prestada por la UE a Iraq en el 2003 por sectores y líneas presupuestarias .....	30
Anexo 2: Resumen de los compromisos anunciados en la Conferencia de Donantes de Madrid .....	31

## INTRODUCCIÓN

La Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Iraq, celebrada en Madrid los días 23 y 24 de octubre de 2003, hizo un llamamiento al esfuerzo internacional para asistir a ese país en su transformación política, económica y social y en su rehabilitación y reconstrucción. En el curso de la Conferencia se anunciaron compromisos por un importe de más de 32.000 millones de USD hasta el final del año 2007 y se respaldó la creación del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Iraq, administrado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y por el Banco Mundial.

La Unión Europea (UE) y los países en vías de adhesión prometieron en Madrid más de 1.250 millones de euros (principalmente en forma de ayudas), de los cuales 200 millones con cargo al presupuesto comunitario de los últimos meses del 2003 y al del 2004.

Elaborado para servir de base a la ejecución de los 160 millones de euros facilitados por el presupuesto comunitario del 2004, el presente Programa de Asistencia fija las prioridades de la asistencia comunitaria en este año y pasa revista a los objetivos de cooperación de la Unión, a la agenda política, económica y social de la Administración iraquí, a las enseñanzas extraídas de la acción en Iraq de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) y a la experiencia adquirida por la UE en otras situaciones subsiguientes a conflictos armados.

La decisión de establecer un Programa de Asistencia, en lugar de un documento estratégico nacional completo, refleja la situación excepcional de Iraq en estos momentos y la singularidad de su relación con la política de la Unión:

- debido al régimen de sanciones impuesto a Iraq durante los últimos 13 años, la ausencia de relaciones diplomáticas y de otros lazos directos entre la UE y ese país (con excepción de los suministros de ayuda humanitaria) ha determinado que la Comisión tenga hoy un escaso nivel de experiencia sobre el terreno;
- el establecimiento de una colaboración plena entre la UE e Iraq (con inclusión de un acuerdo formal sobre un programa indicativo nacional) sólo será posible tras el traspaso de poderes a una Administración transitoria iraquí previsto para junio del 2004<sup>1</sup>;
- la elaboración de un plan de asistencia plurianual exige como condición previa la adopción de decisiones sobre las asignaciones a Iraq del presupuesto comunitario después del 2004 y sobre la estrategia a medio plazo que deba regir las relaciones entre ambas Partes, lo que determinará la orientación de otras políticas de la Unión conectadas con el desarrollo (por ejemplo, comercio, seguridad, energía, etc.).

Las condiciones de seguridad existentes en Iraq revisten también importancia. Independientemente de los riesgos que suelen ir asociados a las posguerras, la frágil situación de la seguridad en ese país y los ataques a organizaciones internacionales y no gubernamentales obstaculizan considerablemente la oferta de asistencia para la reconstrucción.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de octubre de 2003 invitó al Alto Representante y a la Comisión a elaborar una estrategia a medio plazo para las relaciones de

---

<sup>1</sup> Esta previsión podrá modificarse a la vista de los resultados que arroje la misión que efectuarán las Naciones Unidas para analizar la viabilidad de unas elecciones directas destinadas a la formación de una asamblea transitoria.

la UE con Iraq y a presentar no después de marzo del 2004 un informe de situación. El presente Programa de Asistencia debe contemplarse así en el contexto del compromiso comunitario de desarrollar esa estrategia. La experiencia que se adquiera con su aplicación (unida a la adopción por Iraq de una estrategia nacional de desarrollo y a las decisiones que se tomen en la UE sobre las futuras asignaciones presupuestarias a ese país y sobre los componentes que deban definir su relación a medio plazo con él) abrirá el camino para el desarrollo de un documento estratégico nacional completo en favor de Iraq.

## **CAPÍTULO 1 OBJETIVOS DE COOPERACIÓN DE LA UE**

Las sucesivas conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) y del Consejo Europeo han fijado los principales elementos de los objetivos que debe perseguir la Unión en su apoyo a la reconstrucción de Iraq. El presente Programa de Asistencia pretende reflejar esas prioridades.

El Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) y los Consejos Europeos de Bruselas de los días 16 y 17 de octubre y 12 de diciembre confirmaron el compromiso de la UE en la consecución de un Iraq próspero y estable -asentado en un gobierno representativo y una sociedad civil pujante- con el que pueda desarrollarse una corriente de relaciones mutuamente beneficiosas. Expresaron también la determinación de la UE de desempeñar un papel importante en la reconstrucción política y económica de ese país, en el marco de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), e invitaron a la Comisión y al Alto Representante a presentar propuestas sobre la contribución comunitaria.

Dichos Consejos manifestaron además su deseo de que las Naciones Unidas (NU) contribuyan de forma decisiva al proceso que ha de conducir lo antes posible a la formación de un Gobierno iraquí representativo e instaron a la Comisión y a los Estados miembros a apoyar al Representante Especial de las NU en el cumplimiento de su mandato.

En sus conclusiones de 19 de mayo, 16 de junio, 21 de julio y 29 de septiembre de 2003, el CAGRE reiteró el compromiso de la Unión con el logro de un doble objetivo:

- el restablecimiento de la soberanía iraquí y la formación de un Gobierno nacional plenamente representativo salido de unas elecciones democráticas (con relación a este objetivo, el CAGRE destacó dos aspectos: por una parte, la necesidad de impulsar en Iraq un diálogo nacional que permita superar las divisiones políticas dentro del país y forjar la unidad de todas las fuerzas para la construcción de un nuevo Iraq y, por otra parte, la importancia de que el Consejo de Gobierno establecido en Iraq someta el proyecto de Ley Básica del país a una consulta lo más amplia posible a fin de garantizar la máxima participación popular en el proceso);
- el fortalecimiento de la cooperación entre la UE y las NU (a través, especialmente, de la Comisión Europea y del Representante Especial del Secretario General de las NU) -así como la coordinación con los otros donantes y con las instituciones activas sobre el terreno- a fin de maximizar el impacto de los recursos comunitarios consagrados al proceso de reconstrucción<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La consecución de este objetivo se vió obstaculizada por el trágico asesinato de Sergio Vieira de Mello el 19 de agosto de 2003.

La Comunicación adoptada por la Comisión el 1 de octubre de 2003 con vistas a la “Conferencia de Madrid sobre la reconstrucción de Iraq” estableció una serie de propuestas para el mantenimiento en la Conferencia de una posición común de la UE en este tema. Dichas propuestas -junto a un compromiso indicativo de 200 millones de euros del presupuesto comunitario para los últimos meses del 2003 y el 2004- recibieron el beneplácito del CAGRE en sus conclusiones del 13 de octubre así como del Consejo Europeo de Bruselas de los días 16 y 17 del mismo mes. En el marco de esas propuestas, fueron varios los factores que se consideraron esenciales para el éxito del esfuerzo de reconstrucción:

- la existencia de unas condiciones de seguridad adecuadas,
- el reconocimiento de un amplio y activo papel para las Naciones Unidas,
- el establecimiento de un calendario realista para el traspaso de las competencias políticas al pueblo iraquí y
- la creación de un fondo multilateral de donantes para canalizar de forma transparente el apoyo prestado por la Comunidad Internacional.

El 17 de noviembre de 2003, el CAGRE se felicitó por el rápido traspaso del poder ejecutivo al Consejo de Gobierno iraquí y a sus ministros, y tomó nota con satisfacción del anuncio, hecho dos días antes por ese Consejo, de un calendario para la transferencia de la soberanía a una Administración transitoria y para el inicio de un proceso constituyente destinado a la formación de un Gobierno iraquí democráticamente elegido e internacionalmente reconocido. El CAGRE, además, expresó su confianza en que los positivos resultados de la Conferencia de Donantes de Madrid se concretizaran rápidamente en acciones sobre el terreno que tuvieran un efecto directo e inmediato en el pueblo iraquí.

En igual sentido, el Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003 hizo un llamamiento a todas las partes interesadas para que hiciesen avanzar de manera ordenada y pacífica las reformas políticas del país. Asimismo, subrayó la necesidad de garantizar la máxima participación popular en el proceso político y constituyente, y reconoció y apoyó los esfuerzos del Consejo de Gobierno y de sus ministros para la asunción de los poderes ejecutivos y de las responsabilidades directas que les competen, particularmente en materia de seguridad.

En fin, son varios los Consejos Europeos que han reiterado el llamamiento de la UE a los vecinos de Iraq para que apoyen la estabilidad en ese país y en el conjunto de la región, así como la voluntad comunitaria de contribuir a esa estabilidad mediante el fortalecimiento del diálogo y la cooperación con los mundos árabe e islámico en todos los campos. Denominador común a esos Consejos ha sido la afirmación de que la existencia de un Iraq próspero, estable y soberano y el mantenimiento de su integridad territorial son condiciones indispensables para la estabilidad regional e internacional.

## **CAPÍTULO 2 SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DE IRAQ**

Iraq tiene que hacer frente en los próximos años a la inmensa tarea de reformar sus sistemas constitucional, político, económico y social y de mejorar el nivel de vida de su población. El documento de Evaluación Conjunta de las Necesidades (en lo sucesivo “Evaluación de las Necesidades”), elaborado por las Naciones Unidas y el Banco Mundial, destacó ya los importantísimos retos que tiene por delante el país:

- elevar el nivel de seguridad personal, posibilitando la participación de la población en el proceso de reconstrucción y de reforma política;
- fortalecer unas instituciones públicas asentadas en los principios de soberanía, transparencia y buena gobernanza (la Evaluación de las Necesidades subraya el imperativo de desarrollar en los ministerios la capacidad interna local indispensable para enfrentarse a los desafíos de la transición);
- proteger a los sectores de población más vulnerables durante el proceso de eliminación gradual del programa “Petróleo por Alimentos”;
- restablecer el patrimonio de infraestructuras y servicios humanos básicos que ha quedado degradado y destruido por los años de desgobierno y conflicto;
- apoyar una transición económica y social que haga posibles unos mayores niveles de crecimiento y de protección social.

## **2.1 Situación política y social**

Iraq ha conocido una larga historia de enfrentamientos y de agitación política desde su constitución como Estado en 1921. Tras tres guerras, 12 años de sanciones y 36 años de un régimen ba’athista caracterizado por la brutalidad y la destrucción de valores, el país se enfrenta en estos momentos a los efectos combinados de una guerra externa y de una profunda crisis estructural de sus instituciones políticas y sociales. El Cuadro 1 muestra el alcance de los daños infligidos por el anterior régimen a la sociedad, la política y la economía iraquíes.

La Evaluación de las Necesidades puso de manifiesto el contraste que arrojan los indicadores económicos y sociales entre las distintas regiones y grupos étnicos de Iraq. La politización de las dotaciones presupuestarias y la relativa autonomía atribuida a las regiones kurdas vinieron a marcar unas diferencias muy notables entre el norte, el centro y el sur del país así como entre las zonas urbanas y rurales.

Pese a ser un país predominantemente islámico, Iraq presenta una clara diversidad étnica y religiosa. Más del 95% de su población es musulmana, pero esta abrumadora mayoría se divide entre chiítas (alrededor del 62%) y sunnitas (aproximadamente el 35%). Estos últimos, a su vez, se escinden en tres grupos étnicos: el árabe, el kurdo y el turcomano. Por su parte, la pequeña comunidad cristiana (alrededor de un 3%) se divide entre caldeos, asirios y otros grupos. Aunque la mayoría de la población es chiíta, son los sunnitas (y particularmente los aliados de Saddam Hussein establecidos en la ciudad de Tikrit) quienes, durante varias generaciones, han dominado el país, en ocasiones con el apoyo de la comunidad cristiana. Consecuencia de ello es el sentimiento de exclusión que han padecido tradicionalmente los chiítas.

El impacto combinado del régimen de Saddam Hussein, de su política de represión dirigida a determinados grupos étnicos, de la utilización de redes de poder tribales y de la desigual distribución geográfica de los recursos, junto con la política aplicada tras la caída del régimen, centrada en un profundo desmantelamiento de las estructuras del partido Ba’ath dominado por los sunnitas, ha venido a fragilizar la estabilidad política y social de Iraq. La mujer iraquí, cuyos derechos legales se vieron progresivamente mermados por las decisiones políticas adoptadas durante la década de los noventa, se encuentra en estos momentos en una posición particularmente ambigua.

El Acuerdo firmado el 15 de noviembre de 2003 entre la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA en sus siglas inglesas) y el Consejo de Gobierno de Iraq establece una separación entre el proceso constituyente y el traspaso de poderes a un Gobierno iraquí (véase más abajo el Cuadro 2). Es probable que el breve plazo previsto para la transferencia de responsabilidades a una Administración transitoria iraquí limite en la primera mitad del 2004 el nivel de participación en el proceso de transición política. Por este motivo, es importante garantizar que la participación en la redacción del proyecto de Constitución sí sea suficiente para reflejar las diversas preocupaciones de la sociedad iraquí. El papel de la religión, la forma de federalismo que deba acordarse y la posición de las mujeres y las minorías serán, todas ellas, cuestiones fundamentales en el desarrollo del proceso constituyente. Por ello, para que el texto de la nueva Constitución pueda alcanzar un amplio consenso, será indispensable el establecimiento y consolidación de nuevos grupos políticos, alianzas y organizaciones de la sociedad civil que representen y defiendan los diversos intereses en presencia.

Aunque a medio plazo cabe esperar que la instauración de un sistema democrático pluripartidista salvaguarde los intereses de todos los sectores sociales iraquíes y reduzca el riesgo de conflictos internos, a finales del 2003 surgieron ya, tanto en el Consejo de Gobierno como, más ampliamente, en la sociedad iraquí, discrepancias y divisiones acerca del proceso que debía conducir a la disolución de ese Consejo y al establecimiento de una Administración transitoria. Este clima de enfrentamiento viene a reflejar las profundas divergencias que existen a diversos niveles (por ejemplo, entre los exiliados retornados y los nuevos jefes emergentes o entre los intereses políticos de los líderes chiítas -que representan a una vasta mayoría de la población iraquí- y los dirigentes de otros grupos étnicos y religiosos). Así pues, el problema fundamental que se plantea en el 2004 es encontrar entre los diversos grupos de interés un equilibrio que permita seguir adelante con el proceso de reformas políticas y constitucionales.

## **2.2 Situación económica**

En el área económica, Iraq debe hacer frente a una triple transición: de una economía de guerra a unas estructuras e instituciones apoyadas en el desarrollo pacífico; de una economía fuertemente centralizada a una economía de mercado efectiva; y de una riqueza basada en el petróleo, excluyente de otros campos de actividad económica, a unas nuevas fuentes de ingresos más diversificadas y equilibradas. En el contexto de esa triple transición, tres son también los principales retos económicos que se plantearán en el 2004: gestionar el impacto social de la agenda de reformas impulsada por la CPA, controlar la dependencia del petróleo y los consiguientes riesgos para el cumplimiento de los objetivos de gastos presupuestarios y reestructurar las obligaciones derivadas de la pesada deuda externa de Iraq.

Las reformas iniciadas en el 2003 coincidirán este año con el proceso de eliminación del programa “Petróleo por Alimentos”, que ha representado hasta ahora el principal sistema de protección social de Iraq. La inestabilidad e inseguridad subsiguientes a la conclusión de la guerra y la posterior ocupación del país, la complejidad del proceso de transición política y constitucional, la adopción de una posición económica liberal, las subvenciones concedidas actualmente al combustible, la electricidad, el agua y los alimentos, la dependencia de los ingresos presupuestarios respecto de los precios internacionales del petróleo y la incierta capacidad de Iraq para aumentar con rapidez su volumen de producción de petróleo son, todos ellos, factores que apuntan claramente a la posibilidad de que el país sufra una o varias crisis económicas. Además, la situación de inseguridad y de incertidumbre política, unida a la celeridad de la transición económica prevista, viene a plantear un altísimo riesgo de inestabilidad social. Estos riesgos -económicos, políticos y sociales- tienen que reducirse con

la introducción de unos mecanismos -dotados de los recursos necesarios- que permitan construir un sistema de protección social real y efectivo.

La experiencia adquirida con la aplicación del presupuesto interino de la CPA (julio-diciembre de 2003) pone de manifiesto el riesgo que suponen para Iraq la dependencia del petróleo y la influencia de los movimientos registrados en los precios mundiales de este producto. Además, la combinación de otros factores (a saber, la posición abiertamente liberal adoptada en materia de comercio e inversiones, la liberalización de la economía -con unos tipos impositivos bajos- y la aplicación de una política pública de salarios y de contratación) puede dar lugar a otros retos suplementarios. Debido a los riesgos potenciales que plantea para la sostenibilidad del presupuesto y para la competitividad de la economía iraquí tanto a nivel regional como global, esta combinación de factores ha de ser gestionada prudentemente.

El presupuesto del 2004 y la Evaluación de las Necesidades son, en el momento actual, complementarios: mientras el primero se centra en los gastos de financiación ordinarios, la Evaluación de las Necesidades sirve de base para la obtención de la ayuda exterior destinada a las inversiones de reconstrucción y a los costes de mantenimiento de esas inversiones. No obstante, dada la volatilidad de la situación actual, cualquier suceso imprevisto podría poner en peligro esta división del trabajo.

Las investigaciones realizadas por el FMI y el Club de París sobre la carga de la deuda externa iraquí han puesto de manifiesto tres problemas principales: a) la magnitud de esa carga (los Estados acreedores señalan un importe de 120.000 millones de USD, a los que hay que añadir 80.000 millones más que siguen pendientes en concepto de reparaciones de guerra, es decir, una suma nueve veces superior al PIB que se prevé para Iraq en el 2004); b) la compleja composición de la deuda; y c) el porcentaje relativamente bajo que cubren los mecanismos tradicionales de reducción de la deuda. Según la información disponible, Iraq debe a los acreedores soberanos del Club de París 40.000 millones de USD, a los Gobiernos que no forman parte de ese Club 60.000 millones (en concepto de intereses y principal) y a los acreedores comerciales 12.000 millones, de los cuales 3.000 corresponden al Club de Londres. Y, aunque las expectativas actuales anuncian una reducción sustancial de la deuda durante el año 2004, es probable que tal reducción quede sujeta a las decisiones de Evian, lo que supondría la aplicación anual de unas condiciones extremadamente estrictas.

Es probable también que la Comunidad Internacional insista en la necesidad de que Iraq aplique en los próximos años un extensísimo paquete de reajustes y reformas que tendrán que contar con el respaldo de la nueva Administración iraquí. Todo ello significa que la reducción de la deuda someterá las políticas económicas del país a un altísimo grado de implicación y seguimiento internacionales.

**Cuadro 1: Indicadores de desarrollo humano<sup>3</sup>**

Porcentaje de la población iraquí dependiente de las raciones alimentarias (estimaciones del 2003)	60		
Porcentaje de la población iraquí sin acceso al nivel mínimo de consumo energético alimentario	<u>1990</u> 7	<u>2001</u> 27	
Tasa de escolarización primaria	<u>1980</u> 100	<u>2000</u> 93	
Tasa de escolarización secundaria	47	38	
Ratio niñas-niños en la enseñanza primaria y secundaria	<u>1985</u> 72-100	<u>2000</u> 76-100	
Ratio mujeres-varones alfabetizados de entre 15 y 24 años (estimaciones del 2003)	50-100		
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	<u>1979</u> 80	<u>1989</u> 40	<u>2001</u> 107
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)	120	60	133
Mortalidad materna (estimaciones del 2003)	300 por 100.000 nacidos vivos		
Porcentaje de nacimientos fuera de establecimientos hospitalarios (estimaciones del 2003)	65		
Porcentaje de partos sin asistencia profesional	<u>Zonas urbanas</u> 30	<u>Zonas rurales</u> 40	
Porcentaje de la población iraquí con acceso a agua potable segura	Antes de 1991 <u>Urbana</u> 95	<u>Rural</u> 75	2000 <u>Urbana</u> 92
			<u>Rural</u> 46

<sup>3</sup> Fuentes: Estimaciones. Evaluación Conjunta de las Necesidades (NU-Banco Mundial); Estrategia Interina del Banco Mundial para Iraq.

### 2.3 Proceso de reconstrucción: retos y riesgos principales

Las Naciones Unidas y el Banco Mundial han advertido de que la Evaluación de las Necesidades no representa más que una estimación inicial de las exigencias y prioridades del proceso de reconstrucción de Iraq, una estimación que debe desarrollarse más adelante cuando puedan reunirse más datos y realizarse las necesarias consultas a los interesados. Ambas Instituciones (NU y BM) manifestaron en su día que el ejercicio de esa Evaluación se había visto limitado por los factores siguientes:

- la ausencia de un consenso político y de un marco constitucional en el Iraq de la posguerra;
- la indisponibilidad de estadísticas y de registros oficiales del régimen Ba'athista y la aparente deficiencia de la información que pudo salvarse;
- la insuficiencia del tiempo transcurrido para que las misiones de evaluación de las necesidades pudiesen extraer conclusiones y la limitación de la cobertura geográfica impuesta por los problemas de seguridad;
- la imposibilidad de desarrollar un proceso completo de consultas con la población iraquí para conocer sus opiniones y confirmar los resultados del ejercicio de evaluación de las necesidades.

Desde la perspectiva del 2004, son varios los factores que pueden ralentizar la inversión efectiva de los recursos prometidos por los donantes y afectar al éxito global del proceso de reconstrucción. Tales factores serían los siguientes:

- **Clima de inseguridad:** el orden y la seguridad interiores son requisitos indispensables para poder acometer las actividades de reconstrucción, atraer la inversión privada y estimular el crecimiento del sector privado. Aunque el nivel de desafío representado por la situación de inseguridad difiere de unas a otras regiones de Iraq, no puede obviarse la existencia en su territorio de violencia política y de criminalidad. Los representantes de los organismos internacionales que desempeñan tareas de asistencia en el país sufren amenazas directas a su seguridad personal.
- **Proceso político:** la situación de ocupación que seguirá viviendo Iraq durante los seis primeros meses del 2004 y la incertidumbre sobre el traspaso efectivo de responsabilidades a la nueva Administración transitoria el próximo 1 de julio son factores que menoscaban la capacidad de la Comunidad Internacional para programar a medio plazo sus ayudas de reconstrucción sobre la base de unas prioridades de desarrollo conocidas.
- **Impacto social de las reformas:** el paro en Iraq se ha convertido ya en fuente de tensión y malestar social. La ordenación inadecuada de las reformas económicas, la ausencia de medidas para reducir la pobreza y salvaguardar los medios de vida y la deficiencia de las prestaciones sociales son, en su conjunto, un riesgo más que puede contribuir a una creciente inestabilidad social.
- **Dependencia del petróleo:** si la producción interior o los precios mundiales del petróleo se situaran por debajo de los niveles previstos y/o si los precios de importación de productos esenciales (por ejemplo, los cereales) sufrieran drásticas subidas, las repercusiones afectarían no sólo a los supuestos en los que se basa el presupuesto iraquí del 2004, sino además, potencialmente, a aquellos gastos ordinarios que, como los salarios, sirven de apoyo al proceso de reconstrucción y al mantenimiento de la estabilidad social.

- **Deficiente capacidad administrativa e institucional y corrupción:** el proceso de fortalecimiento del marco administrativo, jurídico y legal iraquí debe mantenerse sin vacilaciones para que el país pueda administrar y aplicar correctamente la asistencia prestada por los donantes. A más largo plazo, ese proceso debe completarse con medidas que, garantizando en todas las instituciones públicas la transparencia y el Estado de Derecho, permitan la sostenibilidad y la asignación eficaz de los recursos consagrados a la reconstrucción.
- **Deuda:** los 32.000 millones de USD comprometidos por los donantes de la Conferencia de Madrid para contribuir a las necesidades de reconstrucción de Iraq tienen que ir acompañados por una reducción de la deuda externa que la sitúe en unos niveles sostenibles. Mientras no se resuelva la cuestión de la deuda, Iraq no tendrá acceso a los mercados de capital internacionales para financiar las labores de reconstrucción.

### **CAPÍTULO 3 AGENDA POLÍTICA DE IRAQ EN EL 2004**

Desde mayo del 2003, la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA en sus siglas inglesas) y el Consejo de Gobierno iraquí han ido elaborando un ambicioso programa de transición política, reforma constitucional y liberalización económica que deberá llevarse a efecto durante los años 2004 y siguientes.

#### **3.1 Acuerdo sobre el proceso de transición política**

El 15 de noviembre de 2003, la CPA y el Consejo de Gobierno llegaron a un acuerdo sobre el proceso de transición política que ha de seguir el país, incluyendo un calendario y un programa concreto para la redacción de una nueva Constitución y la celebración de elecciones. El acuerdo prevé para el 1 de julio de 2004 un traspaso completo de poderes a una Asamblea nacional transitoria. Esta Asamblea, que debería constituirse no después del 31 de mayo, será elegida, bajo la supervisión de la CPA, por un sistema de comicios locales celebrados en las 18 provincias iraquíes. Una vez constituida, la Asamblea deberá elegir a los miembros del gobierno (ministros) y asumir las competencias necesarias para garantizar la gobernanza del país y la supervisión del proceso constituyente. Estas previsiones, sin embargo, pueden verse modificadas a la vista de los resultados que arroje la misión que realizarán las Naciones Unidas a fin de examinar la viabilidad de unas elecciones directas para la constitución de la Asamblea transitoria.

El proceso constituyente, por su parte, seguirá una vía separada (aunque en conexión con el plan arriba expuesto): no después del 15 de marzo de 2005, se celebrarán elecciones para la formación de una Conferencia constituyente y, más adelante, en ese mismo año, se convocará un referéndum para la ratificación del proyecto de Constitución elaborado por aquella. El objetivo final, para el que se ha fijado como fecha límite el 31 de diciembre de 2005, es la celebración de elecciones generales para el establecimiento de un nuevo gobierno en el marco de la nueva Constitución.

## Cuadro 2: Acuerdo sobre el proceso de transición política

Fecha límite	Acto
28.2.2004	Acuerdo de la CPA y del Consejo de Gobierno sobre una “Ley Básica” que fije, entre otros extremos, el alcance y las estructuras de una nueva Administración transitoria.
31.3. 2004	Firma de un acuerdo de seguridad entre la CPA y el Consejo de Gobierno que regule, entre otros aspectos, el estatuto de las fuerzas de la Coalición en Iraq.
31.5.2004	Establecimiento de la Asamblea nacional transitoria.
30.6.2004	Elección y designación de un Gobierno (ministros) por la Asamblea nacional transitoria.
1.7.2004	<i>Traspaso completo de poderes a la Administración transitoria. Disolución de la CPA y del Consejo de Gobierno.</i>
15.3.2005	Celebración de elecciones para la formación de una Conferencia constituyente (posterior ratificación de la nueva Constitución por referéndum).
31.12.2005	Celebración de elecciones para el establecimiento de un nuevo Gobierno en el marco de la Constitución ratificada.

### 3.2 Presupuesto iraquí del 2004

El presupuesto da prioridad a los gastos ordinarios del Gobierno iraquí así como a ciertas inversiones de capital que se consideran especialmente urgentes. Sobre esta base, la Evaluación de las Necesidades prevé en el 2004 un déficit financiero de 19.800 millones de USD, correspondiente a las necesidades de inversión identificadas en los catorce sectores cubiertos por el ejercicio de la Evaluación<sup>4</sup>, más las necesidades estimadas por la CPA<sup>5</sup>.

El presupuesto elaborado por la CPA y la administración iraquí, que se dio a conocer el 13 de octubre de 2003, cubre las 18 provincias del país y prevé unos ingresos de alrededor de 13.000 millones de USD y unos gastos, para costes ordinarios e inversiones “esenciales”, de 13.500 millones (la diferencia deberá financiarse con los reembolsos de los fondos no utilizados del programa “Petróleo por Alimentos”). La partida de ingresos se basa en las ganancias procedentes del petróleo, que, con un nivel de precios igual a 21 USD por barril en

---

<sup>4</sup> La Evaluación de las Necesidades realizada conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial se centró en las necesidades de los meses de julio y agosto del 2003 correspondientes a los sectores y temas transversales siguientes: educación; salud pública; creación de empleo; agua e higiene; transportes y telecomunicaciones; electricidad; gestión de la vivienda y del suelo; ordenación urbana; agricultura, recursos hídricos y seguridad alimentaria; hacienda; empresas públicas; entorno de inversión; acciones antiminas; e instituciones gubernamentales. Derechos humanos, asuntos de género y medio ambiente.

<sup>5</sup> La estimación de necesidades realizada por la CPA cubrió los ámbitos siguientes: seguridad y policía; petróleo; cultura; medio ambiente; derechos humanos; relaciones exteriores; asuntos religiosos; ciencia y tecnología; y juventud y deportes.

el período 2004-2006, ascenderían a 12.000 millones de USD. A este importe se añaden 800 millones de USD procedentes de ingresos distintos de los del petróleo, a saber, ingresos fiscales y otras rentas y exacciones tributarias, beneficios de las empresas públicas, tasas salariales y tarifas abonadas por los usuarios, intereses devengados por el Fondo de Desarrollo para Iraq y otras fuentes suplementarias de ingresos, como, por ejemplo, las transferencias a ese Fondo procedentes de la cuenta del programa “Petróleo por Alimentos” o, aunque no incorporadas al presupuesto del 2004, las transferencias exteriores de activos iraquíes congelados.

El marco fiscal que establece el presupuesto del 2004 busca el equilibrio con los gastos ordinarios en los años 2005 y 2006. Para ello, parte de la presunción de un incremento de los ingresos derivado principalmente del crecimiento previsto en la producción de petróleo, así como de un ligero aumento de la presión fiscal. Estas previsiones, en caso de cumplirse, harían posible en esos dos años una inversión suplementaria financiada con recursos interiores de alrededor de 5.300 millones de USD (cifra inferior a los 37.718 millones que se estiman necesarios para el período 2005-2007).

### **Cuadro 3: Indicadores macroeconómicos<sup>6</sup>**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (previsiones)</b>
Población (millones)	25.5	26.3	27.1
Tasa de crecimiento del PIB nominal (%)	-4	-31	33
PIB (miles de millones de USD)	18--24	13--17	17--22
PIB per cápita (USD)	720-960	480-630	620-810

### **3.3 Política económica**

La estrategia económica iraquí que presentó el Ministro de Hacienda al-Gailani el 21 de septiembre de 2003 en la reunión anual FMI-Banco Mundial vino a consagrar la necesidad de unos mercados libres y de un gobierno central con poderes limitados. La estrategia macroeconómica prevista se basa en cinco principios fundamentales orientados al establecimiento de una economía de mercado abierta que permita mejorar los niveles de vida del país. Tales principios son los siguientes:

- apertura económica (restricción del papel del sector público);
- desarrollo del sector privado (prestando especial atención al fomento de las pequeñas y medianas empresas y al establecimiento de una normativa abierta en materia de inversiones directas extranjeras);
- integración internacional (reincorporando el país a la comunidad política y económica internacional y forjando nuevos lazos comerciales y financieros);

<sup>6</sup> Fuentes: Evaluación Conjunta de las Necesidades NU-Banco Mundial, octubre del 2003; Estrategia Interina del Banco Mundial, enero del 2004.

- transparencia pública (realizando encuestas de opinión pública y garantizando la responsabilidad de las instituciones públicas iraquíes);
- atención a los pobres (estableciendo un sistema de protección social y aliviando el impacto de la transición con mecanismos basados en el mercado).

Las medidas económicas adoptadas por la CPA desde mayo de 2003 se asientan en estos principios. Cabe citar así la publicación del presupuesto nacional, el establecimiento de un Banco Central independiente, la introducción de un nuevo dinar iraquí unificado y totalmente convertible o la eliminación de la política arbitraria del anterior régimen en materia de oferta monetaria y hacienda pública. En el ámbito de la política comercial, los derechos y aranceles han quedado suspendidos y sustituidos (con efectos desde el 1 de marzo de 2004 y durante un período de dos años) por una exacción reguladora de reconstrucción del 5% aplicada a la mayor parte de las importaciones (excluidas las mercancías destinadas a fines humanitarios). Se ha promulgado además (con una vigencia de nueve meses desde el 3 de octubre de 2003) un código regulador de la distribución de petróleo con el que se pretenden combatir los delitos de robo y contrabando de los recursos petrolíferos del país. Se ha establecido también un nuevo banco comercial iraquí para la compra de importaciones de capital esenciales, y las disposiciones adoptadas en materia de inversiones directas exteriores han venido a consagrar un nuevo marco normativo (admisión del 100% de propiedad extranjera directa, tratamiento nacional completo, ausencia de requisitos de contenido local y repatriación íntegra e inmediata de los beneficios de las empresas extranjeras, salvo en el caso de los sectores estratégicos fundamentales). Por otro lado, con el fin de promover una mayor disciplina fiscal y para desalentar la fuga de capitales, los impuestos sobre la renta han quedado fijados desde el 1 de enero de 2004 en un tipo marginal máximo del 15% y, los impuestos sobre sociedades, en un tipo a tanto alzado de también un 15%. Se ha acordado asimismo para el sector financiero y bancario un nuevo paquete de disposiciones por el que, además de exigirse a la banca local una capitalización de 5 millones de USD en un plazo de 18 meses (y el subsiguiente cumplimiento de las normas internacionales), se autoriza a los bancos internacionales la entrada al sector financiero iraquí y se les da tratamiento nacional. En este sentido, la ley de ordenación bancaria permite la participación exterior en el capital de la banca local: un máximo de seis bancos extranjeros podrán adquirir el 100% en un plazo de cinco años y, un número ilimitado de bancos foráneos, hasta un 50%. En fin, se ha procedido a unificar las condiciones de empleo y las escalas salariales del sector público y se ha acordado un incremento de sueldos.

Junto a estas reformas, que se pondrán en marcha a lo largo del 2004, será preciso también adoptar una serie de decisiones de carácter urgente, como, por ejemplo, el establecimiento de un régimen de protección social y de unos mecanismos que sustituyan a la cesta de alimentos que ha venido suministrándose al 60% de la población iraquí a través del programa “Petróleo por Alimentos” (de cuya gestión se hizo cargo la CPA por mandato de la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad de las NU, de 21 de noviembre de 2003) o la reforma del régimen de pensiones del sector público (que durante ese año se caracterizó por el pago de unos importes de emergencia a tanto alzado). Es posible, además, que la futura Administración transitoria decida estudiar medidas para la reestructuración y, en su caso, privatización de empresas públicas iraquíes.

## **CAPÍTULO 4 ASISTENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA A IRAQ**

### **4.1 Cooperación de la UE hasta octubre del 2003**

El compromiso comunitario con Iraq no es nuevo. Desde 1992, la Unión ha sido (después del Programa administrado por las Naciones Unidas “Petróleo por Alimentos”) la segunda fuente más importante de asistencia para ese país: 157 millones de euros en el marco del Programa ECHO, más otros 100 millones en el 2003 en concepto de ayuda humanitaria.

Inmediatamente después de la guerra, la UE dirigió a Iraq un considerable volumen de suministros humanitarios (agua, medicamentos, material de higiene, alimentos y equipamiento médico), además de apoyo para la coordinación de las diversas organizaciones humanitarias activas sobre el terreno. Asimismo, el 22 de abril de 2003, desembolsó un importe de 10 millones de euros para cubrir las necesidades médicas de urgencia subsiguientes a los daños causados por la explosión de bombas y las numerosas acciones de pillaje contra hospitales y otras instalaciones sanitarias.

Entre junio y noviembre del 2003, la asistencia ECHO se centró en tres objetivos principales: financiar acciones antiminas (con objeto de facilitar las tareas de las organizaciones humanitarias presentes en el país), atender a las necesidades de las poblaciones particularmente vulnerables e impedir un deterioro aún mayor de los servicios iraquíes más esenciales, particularmente en los sectores de la salud pública, la nutrición, el agua, la higiene y los alimentos.

En diciembre del 2003, ECHO comprometió el saldo final de los 100 millones con objeto de continuar esas acciones y para reforzar la seguridad de los socios responsables de la ejecución (incluidos los organismos de las Naciones Unidas) y promover la coordinación de las actividades. Los proyectos seleccionados en su marco, que se pondrán en marcha en el 2004, contemplan diversas intervenciones en los campos siguientes: salud pública (8 millones de euros), agua, salubridad e higiene (3 millones), medidas antiminas (2 millones), asistencia a los sectores de población más vulnerables, incluidos los desplazados internos (3 millones), y educación, principalmente rehabilitación de escuelas (9 millones).

### **4.2 Ayuda comunitaria a la reconstrucción en el 2003**

Tras la Conferencia de Donantes celebrada en Madrid los días 23 y 24 de octubre de 2003, la Comisión comprometió 42 millones de euros más para actividades de reconstrucción. Esta contribución, que venía a añadirse a las aportaciones realizadas por ECHO en el ámbito humanitario, amplió el alcance de la asistencia comunitaria para abarcar el fortalecimiento de las instituciones iraquíes y el desarrollo de la capacidad de la Administración del país.

En noviembre del 2003 se hizo una primera contribución de 29 millones de euros con el fin de apoyar los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para la rehabilitación de los servicios sociales básicos de Iraq (agua, higiene, educación y salud pública) y la puesta en marcha de planes de apoyo a los ingresos y medios de vida de la población iraquí. Esa contribución se canalizó por medio del Fondo Fiduciario Temático del PNUD para la Prevención de Crisis y la Recuperación y se está desembolsado a través del PNUD y de algunos organismos de las Naciones Unidas (principalmente el Unicef y la OMS). Entre los objetivos que se perseguían con esta ayuda, figuran los siguientes: aumentar las disponibilidades de agua potable en las poblaciones urbanas y rurales, mejorar el tratamiento de las aguas residuales y la gestión de los residuos sólidos, elevar la inmunización de los grupos sociales más vulnerables, reducir los niveles de malnutrición y los riesgos que afectan a la salud materna e infantil, ampliar el acceso de los niños a la educación, rehabilitar escuelas

ya existentes y construir otras nuevas e incrementar la capacidad de planificación y control del Ministerio de Educación iraquí. Además, se pusieron a disposición de Iraq fondos comunitarios para establecer sistemas generadores de empleo, desarrollar la capacidad de las autoridades locales, conceder microcréditos y prestar formación profesional a personas desfavorecidas e impulsar la creación de pequeñas empresas orientadas al uso de mano de obra.

Un mes más tarde, en diciembre, la Unión comprometió un segundo paquete de ayudas con el fin de prestar apoyo a las actividades de las Naciones Unidas y de asistir a los iraquíes en la gestión del proceso de reconstrucción del país. La contribución de 3 millones de euros de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) se destinó a impulsar los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas en cuatro campos: restablecer o crear a nivel nacional y local instituciones de gobierno representativas y administraciones civiles de ámbito local eficaces y transparentes; desarrollar unos medios de comunicación libres e independientes; ayudar a la instauración de un sistema judicial equitativo y efectivo que promueva la protección de los derechos humanos; y contribuir al desarrollo de organizaciones de defensa de la sociedad civil que aumenten la capacidad de los ciudadanos iraquíes para influir en las políticas públicas nacionales y locales y participar en el esfuerzo de reconstrucción.

Además, con cargo a la línea presupuestaria de las acciones antiminas, se puso a disposición de las Naciones Unidas otra contribución de 2 millones de euros destinada a la financiación de diversas actividades en ese campo, incluida la realización de un estudio de impacto consagrado a las minas terrestres.

Por último, deben señalarse también otros tres paquetes de ayudas que se han comprometido con unos importes y unos objetivos distintos: el primero, de 8 millones de euros procedentes del Dispositivo de Reacción Rápida (RRM en sus siglas inglesas), para contribuir al lanzamiento del Fondo Internacional de Reconstrucción de Iraq; el segundo, de 5 millones, consagrado a las operaciones administradas por las Naciones Unidas y, en especial, a las actividades del Representante Especial del Secretario General de las NU; y el tercero, de 3 millones, destinado al Banco Mundial para el lanzamiento de un programa de asistencia técnica que ayude a la Administración iraquí en la gestión de las sumas comprometidas por los donantes y permita así aumentar la capacidad de absorción de fondos del país.

### **4.3 Experiencia adquirida**

Aunque apenas ha transcurrido tiempo desde las primeras contribuciones comunitarias a la reconstrucción de Iraq, la UE cuenta con una amplia experiencia en el ámbito humanitario gracias a su dilatada acción en el marco de la asistencia ECHO y a las medidas que ha aplicado en otras situaciones de posguerra. Esta experiencia pone de manifiesto varias necesidades:

- reconocer abiertamente la singularidad de los riesgos que amenazan la sostenibilidad a medio plazo cuando los programas de asistencia se aplican en situaciones en que es muy fuerte la influencia de los factores políticos; aunque en tales situaciones la UE haya aplicado con éxito estrategias centradas en la formación y el desarrollo de los recursos humanos, se ha comprobado también la necesidad de prestar más atención a la prevención de conflictos, la construcción de la paz, la resolución de los problemas de género y la sostenibilidad medioambiental;
- evaluar correctamente el nivel de compromiso del gobierno local y la capacidad de absorción del país;

- encontrar para la asistencia comunitaria a la reconstrucción un núcleo estratégico que permita iniciar las actividades con rapidez e intensificar el impacto de las ayudas; la experiencia indica que es preciso fijar desde el principio unos objetivos explícitos, en lugar de ir atendiendo a necesidades ad hoc y de esperar a ver el rumbo de los acontecimientos;
- utilizar la asistencia comunitaria para financiar proyectos de socios locales que ya estén presentes sobre el terreno y explotar plenamente la experiencia interna y las redes locales de las que pueda disponer el país;
- asegurar un apoyo adecuado para que las instancias locales se involucren en programas de reconstrucción, planes de desarrollo y otros mecanismos a través de los cuales puedan canalizarse fondos para la ejecución de pequeños proyectos; la experiencia indica que este tipo de proyectos, pese al intensivo uso de recursos que exige, puede tener un enorme impacto, garantizar un alto grado de visibilidad y desempeñar una función de apoyo para las medidas de reconstrucción institucional y material; además, las actividades de apoyo a la sociedad civil pueden ayudar a ampliar el nivel de participación política y contribuir a la estabilidad a medio plazo;
- responder a algunas exigencias (resolución de las tensiones entre enfoques administrativos y estratégicos y mayor énfasis en el seguimiento del impacto de las medidas que en el simple compromiso de los fondos) que, por haberse descuidado en el pasado, han estado en el origen de algunas de los fallos observados en otras acciones de asistencia comunitaria a la reconstrucción; para corregir esos fallos, la experiencia recomienda mejorar la gestión, sistematizar las actividades de evaluación, insistir más en el seguimiento del impacto, adoptar procedimientos más flexibles y establecer un diálogo más estrecho con los socios;
- comprender la importancia capital que reviste para el éxito global de los procesos de reconstrucción la coordinación entre las diferentes instancias que participen en la ejecución de las medidas, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, los contratistas comerciales y las organizaciones no gubernamentales;
- reconocer que el establecimiento de una estrecha coordinación entre los donantes favorece la diligencia en la ejecución de las ayudas humanitarias y de la asistencia a la reconstrucción; es preciso dar una respuesta perfectamente coordinada a nivel comunitario para poder evitar inútiles duplicaciones en determinados sectores y regiones.

## **CAPÍTULO 5 ESTRATEGIA Y PRIORIDADES DE LA UE EN EL 2004**

### **5.1 Principios**

Utilizando el marco de los documentos estratégicos nacionales<sup>7</sup>, los Capítulos 2, 3 y 4 han analizado las tendencias actuales que se observan en Iraq y los retos y oportunidades a los que tendrá que responder el país a lo largo del 2004. El Capítulo 6, por su parte, contiene el Programa de Asistencia que se propone aplicar la Comisión este año como resultado del análisis que ha realizado sobre la forma de contribuir mejor a la ayuda, rehabilitación y reconstrucción de ese país.

Centrándose en las “exigencias inmediatas” contenidas en la Evaluación de las Necesidades (incluidas las medidas precisas para sentar las bases del desarrollo de Iraq a medio plazo), el Programa de Asistencia trata de reflejar el contexto de la posguerra y hace suyo un alto grado

---

<sup>7</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión “Community cooperation: Framework for Country Strategy Papers” ( SEC (2000)1049). No existe versión española.

de flexibilidad para poder responder a las incertidumbres que rodean el proceso de reconstrucción del país durante el 2004. El principal objetivo de la asistencia comunitaria a lo largo del año es lograr que la ayuda a la reconstrucción contribuya a garantizar una transición armónica de la fase humanitaria actual a otra de desarrollo sostenible a medio plazo. El Programa se ajusta así a los principios establecidos en la Comunicación de la Comisión titulada “Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo”<sup>8</sup> así como en un documento de trabajo consagrado al tema de los países en conflicto o salidos de una crisis reciente<sup>9</sup>. Además, las actividades que proyecta el Programa para el 2004 se basan también en la experiencia adquirida con otras intervenciones humanitarias del pasado dirigidas a Iraq y a situaciones de posguerra vividas en otros Estados.

En esta fase inicial, la asistencia comunitaria debe poner los cimientos que permitan a Iraq dirigir con éxito su proceso de reconstrucción a medio plazo. Para ello es preciso:

- a) impulsar una amplia participación en el proceso político y constitucional;
- b) aumentar la capacidad de las Administraciones central y local y de los agentes no estatales para dirigir y gestionar el proceso de reconstrucción y garantizar una transición armónica hasta el traspaso de poderes previsto para el 1 de julio de 2004;
- c) garantizar que en el proceso de reconstrucción se afronten desde el principio los desafíos que plantean la estabilidad política y social y el desarrollo sostenible (particularmente los problemas relacionados con los derechos humanos, el papel de la mujer y la protección del medio ambiente);
- d) extender los beneficios de la reconstrucción a todos los sectores de la sociedad iraquí y, en especial, a los más pobres y desfavorecidos;
- e) dar flexibilidad a la asignación de los recursos comunitarios a fin de poder adaptarse con rapidez a los cambios en las prioridades del país o a otros acontecimientos que puedan influir en el proceso de reconstrucción.

Para lograr que los fondos comunitarios logren la máxima eficacia y el máximo impacto en la satisfacción de las necesidades iraquíes, es necesario:

- centrar esos fondos en un número limitado de prioridades;
- garantizar que esas prioridades complementen los planes iraquíes y sean, a su vez, apoyadas por éstos;
- crear un fondo común con los recursos procedentes de otros donantes, garantizando su complementaridad y evitando inútiles duplicaciones en los ámbitos de actividad a los que se destinen esos recursos;

---

<sup>8</sup> COM (2001)153 de 23 de abril de 2001.

<sup>9</sup> Documento de trabajo de la Comisión “The Case of Countries in Conflict or Emerging from a Crisis”, abril del 2000. El Programa de Asistencia reconoce que, en el caso de Iraq, no se cumplen necesariamente todas las presunciones en las que se basa el marco conceptual normal de los documentos estratégicos nacionales (es decir, que el país socio presente la mayoría de los atributos propios de un Estado moderno operativo, incluidos unos servicios públicos razonablemente eficaces, unas bases macroeconómicas adecuadas, un nivel de capacidad suficiente para gestionar los ingresos y los gastos públicos por medio de un sistema presupuestario transparente, un grado razonable de estabilidad política y una sociedad civil activa).

- hacer pleno uso de la experiencia interna de la Unión en aquellos sectores en los que disponga de un historial de colaboración bilateral.

Por otra parte, visto el análisis realizado en los Capítulos 2, 3 y 4 (en especial la transición política prevista para la primera mitad del 2004), la estrategia interina de la Unión debe también dar respuesta a los riesgos esbozados en el apartado 2.3. Para ello es preciso:

- buscar un equilibrio entre el impacto, visibilidad y capacidad de respuesta de la asistencia comunitaria a la reconstrucción y la seguridad del personal tanto de la UE como de las organizaciones internacionales encargadas de la ejecución de esa asistencia;
- incluir en los planes de financiación los costes de transacción adicionales originados por la volatilidad del entorno de seguridad existente en el país;
- dar flexibilidad a las actividades proyectadas a fin de poder adaptarse a los cambios que puedan producirse en los planes y prioridades de reconstrucción tras el traspaso de poderes a la nueva Administración transitoria previsto para el 1 de julio de 2004.

Para demostrar el apoyo de la UE al marco multilateral del proceso de reconstrucción y con el fin de contribuir a una mayor eficacia de la ayuda, a una mejor coordinación de los donantes y a una menor carga sobre la Administración iraquí, la Comisión indicó en su Comunicación de 1 de octubre de 2003 que la mayor parte de los recursos comunitarios se canalizarían a través de un fondo fiduciario multilateral. Esta decisión se correspondía también con una evaluación realista del nivel de capacidad de la Comisión para las tareas que iba a exigir la ejecución de su asistencia durante el año 2004.

Fue en la Conferencia de Donantes de Madrid donde se acordó la creación del Fondo Internacional de Reconstrucción de Iraq. Este instrumento se compone de dos fondos fiduciarios (uno gestionado por las Naciones Unidas y el otro por el Banco Mundial) a través de los cuales podrán los donantes canalizar y agrupar sus recursos. Ambos fondos presentan unas estructuras comunes para facilitar la coordinación con la Administración iraquí y con los donantes. Cumpliendo el compromiso contenido en la Comunicación arriba citada, la Comisión canalizará la mayor parte de los recursos comunitarios del año 2004 a través del Fondo Internacional de Reconstrucción, y el Programa de Asistencia de la Unión se llevará a cabo por mediación de los dos fondos fiduciarios una vez que se pongan en marcha.

## **5.2 Cuestiones transversales**

Muchos de los retos y desafíos a los que se enfrenta hoy Iraq afectan a todos los sectores y campos de actividades. Son numerosos los problemas en presencia, pero, de entre ellos, los que más impacto tendrán en el éxito del proceso político y en la consecución de la estabilidad social durante los años 2004 y siguientes serán los relacionados con la creación de empleo, la participación de las comunidades locales en las actividades de recuperación y reconstrucción, la configuración de una sociedad civil de bases amplias, la protección de los derechos humanos, la defensa del Estado de Derecho, el desarrollo del papel y estatuto de las mujeres y las medidas para el tratamiento de los crímenes del pasado y la resolución de los conflictos locales.

En el intento de fijar el marco más adecuado posible para garantizar la sostenibilidad a medio plazo y el éxito global del proceso de reconstrucción, tendrán una importancia cada vez mayor las medidas que se destinen a los objetivos siguientes: promover el equilibrio geográfico y étnico en la distribución de los recursos, proteger a los grupos sociales más vulnerables

(particularmente los niños y los hogares encabezados por mujeres), preservar el medio ambiente y corregir los daños ambientales del pasado, salvaguardar la rica herencia cultural de Iraq protegiéndola de su anterior proceso de degradación y de los actos de pillaje, abordar los problemas relacionados con la migración y el desplazamiento de personas y combatir la criminalidad organizada, la corrupción y las actividades de tráfico ilegales. Además, Iraq tendrá que garantizar que las políticas y acciones ejecutadas durante el proceso de reconstrucción impulsen el desarrollo de unas relaciones económicas y sociales fructíferas tanto con sus vecinos inmediatos como con los demás países de la región.

Dentro del marco multilateral establecido para Iraq, la Unión Europea se esforzará por atender a las necesidades inmediatas de los objetivos arriba indicados y por ayudar al establecimiento de las bases adecuadas para garantizar la sostenibilidad a medio plazo. A tal efecto:

- animará a las Naciones Unidas y al Banco Mundial para que garanticen que en los programas de reconstrucción se integren plenamente las actividades generadoras de empleo y de ingresos, las medidas de desarrollo sostenible y las consideraciones relativas al papel de la mujer;
- propugnará las iniciativas de desarrollo ciudadanas y la participación de todos los interesados;
- prestará su apoyo a los programas que se centren en la promoción de los derechos humanos y del Estado de Derecho, en el desarrollo de la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación) y en la resolución de conflictos.

En el caso de los problemas que no puedan abordarse satisfactoriamente a través del Fondo Internacional de Reconstrucción, la Comisión estudiará la oportunidad de recurrir a ciertos instrumentos bilaterales, como, por ejemplo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, las líneas presupuestarias destinadas a la cofinanciación de ONG o la línea consagrada a la seguridad y la ayuda alimentarias.

### **5.3. Vinculación de la ayuda humanitaria y de la asistencia a la reconstrucción**

Para poder dar una respuesta global a las necesidades de Iraq durante el año 2004, es de importancia capital el logro de una vinculación efectiva entre la ayuda humanitaria y la asistencia a la reconstrucción ofrecidas por la Unión. En este sentido, la prosecución de las medidas de protección de los sectores sociales más vulnerables debe considerarse como una de las máximas prioridades.

A medida que avancen la recuperación y la reconstrucción del país, la sostenibilidad dependerá de que se mantenga un vínculo efectivo entre las ayudas humanitaria y al desarrollo y se garantice un proceso de transición armónico y bien planificado. Teniendo en cuenta que el apoyo ECHO comprometido el año 2003 se centró fundamentalmente en el fomento de la salud pública, el agua, la salubridad e higiene y la educación así como en la financiación de acciones antiminas y en la coordinación de los agentes humanitarios, el actual Programa de Asistencia trata de garantizar que la asistencia comunitaria a la reconstrucción ahonde en esos campos con la financiación en ellos de nuevas medidas y con un mayor esfuerzo de concentración en las necesidades de los sectores sociales más vulnerables.

ECHO, además, ha programado ya para el 2004 un importe de 24 millones de euros para atender a las necesidades humanitarias presentes en esos diversos campos.

#### **5.4. Coherencia y complementariedad con otros donantes**

La comunidad de donantes debe garantizar que las ayudas a la reconstrucción se coordinen correctamente para poder maximizar su impacto. La estrategia de la Unión ha tratado por ello de conseguir un valor añadido gracias a la coordinación con los otros donantes.

La mayoría de los donantes bilaterales sigue elaborando todavía la estrategia que aplicará a Iraq en los años 2004 y siguientes. No obstante, puede hablarse ya de algunas tendencias claras, particularmente la máxima atención que el mayor de los donantes -Estados Unidos- quiere prestar a las cuestiones de seguridad y a las actividades de reconstrucción material, en especial de infraestructuras. De los 18.600 millones de USD consignados en el presupuesto suplementario solicitado para Iraq, 5.100 millones se destinarán a la policía y a la formación de su personal, a la seguridad de las fronteras, al cuerpo de bomberos y de defensa civil, a la formación en materia de seguridad pública, a la red de comunicaciones, al establecimiento de unas fuerzas de defensa nacional y al sistema judicial. El resto de los fondos se consagrará en buena parte a la ejecución de programas infraestructurales (5.700 millones para el sector eléctrico, 2.100 millones para infraestructuras petrolíferas, 3.700 millones para suministro de agua potable, sistemas de alcantarillado y obras públicas afines y 3.700 millones para recursos hídricos, transportes, telecomunicaciones, vivienda y construcción, salud pública y desarrollo del sector privado).

La Comisión, por su parte, dará los pasos necesarios para garantizar la coordinación con los Estados miembros de la Unión a medida que vayan desarrollando sus estrategias de ayuda.

#### **5.5 Mecanismos de coordinación y seguimiento**

Como miembro del Grupo de Enlace creado por las Naciones Unidas y del Grupo Básico constituido para preparar la Conferencia de Madrid, la Comisión está desempeñando un papel fundamental en la coordinación estratégica de los donantes. Este papel continuará a lo largo del 2004 y se desarrollará a través de los mecanismos previstos en el marco del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Iraq, concretamente, el comité de donantes, el comité de coordinación y la secretaría.

El comité de donantes, en el que participará la Comisión, se reunirá cada seis meses para discutir las prioridades globales y elaborar directrices estratégicas para las operaciones administradas por los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Por su parte, el comité de coordinación, dirigido por el BM y las NU, se reunirá mensualmente (con la asistencia del FMI en calidad de observador) y servirá de punto de contacto operativo con la Administración iraquí a fin de garantizar que los programas y actividades del Fondo Internacional de Reconstrucción se correspondan con las prioridades y previsiones presupuestarias de Iraq y se coordinen con las labores de reconstrucción efectuadas por los donantes bilaterales. En fin, la secretaría, que estará compuesta por representantes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y del Banco Mundial, tendrá como cometido brindar al comité de donantes y al de coordinación el apoyo informativo, administrativo y de oficina que éstos precisen.

El primero de esos dos comités deberá garantizar también que cada donante sea informado pertinentemente de todas las operaciones efectuadas por los fondos fiduciarios. Las disposiciones de información que han establecido las Naciones Unidas y el Banco Mundial para los dos fondos figuran en sus respectivos pliegos de condiciones. En ambos casos, el principal instrumento será un informe consolidado que se presentará semestralmente a todos los donantes con los estados de ejecución y las contribuciones y desembolsos registrados

durante el período contemplado. Tanto las NU como el BM estudian la introducción de nuevas disposiciones para facilitar individualmente a algunos donantes información complementaria sobre la marcha de las operaciones.

Por su parte, las disposiciones que rigen las tareas de coordinación dentro de la Administración iraquí y entre ésta y los donantes fueron acordadas por la CPA y el Consejo de Gobierno en noviembre del 2003. Estas disposiciones, que erigen en centro al Ministerio de Planificación y de Cooperación al Desarrollo, contemplan un sistema integrado por tres elementos: la llamada *Iraqi Strategic Review Board* (Oficina iraquí de análisis estratégicos, ISRB en sus siglas inglesas), que, presidida por el Ministro, se encarga de priorizar, revisar y aprobar los proyectos de reconstrucción y de asegurar la necesaria coordinación entre los donantes y los ministerios iraquíes competentes; una secretaría, a cargo de ese mismo Ministerio, que efectúa una preselección de las propuestas de proyectos antes de su presentación a la ISRB; y el llamado Consejo de Cooperación Internacional, que, presidido también por el Ministro, sirve de órgano de enlace con los donantes exteriores.

La Comisión no ha adoptado todavía una decisión sobre el posible establecimiento de una presencia comunitaria en Bagdad, pero tiene el propósito de facilitar y mejorar la coordinación dentro de la UE y de posibilitar desde el primer semestre del 2004 una colaboración cotidiana con las Naciones Unidas y el Banco Mundial adscribiendo personal a su Delegación en Amman. La Comisión, por lo demás, considera que la coordinación global ha de favorecerse con la presencia de la mayoría de los principales donantes bilaterales en el comité de donantes del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Iraq.

## **5.6 Conclusiones**

De conformidad con los principios arriba indicados, que plantean especialmente la necesidad de coherencia con el presupuesto iraquí del 2004 y de complementariedad con las actividades de los otros donantes importantes, la Comisión ha seleccionado tres ámbitos en los que pueden centrarse los recursos comunitarios destinados a la reconstrucción de Iraq. Dentro del objetivo global de impulsar la estabilidad, la recuperación y el crecimiento sostenible del país, el Programa de Asistencia 2004 (descrito con detalle en el Capítulo 6) tiene por objeto:

- restablecer y reforzar las prestaciones de los servicios públicos esenciales;
- mejorar los medios de vida de la población y reducir el nivel de pobreza;
- consolidar la gobernanza del país, el funcionamiento de la sociedad civil y el respeto de los derechos humanos.

Durante el 2004, puede que sea necesario además aportar ayuda humanitaria adicional y, quizás, hacer uso de algunos de los instrumentos complementarios que prevé el presupuesto de la Unión, como, por ejemplo, las partidas destinadas a las personas desarraigadas, a las acciones antiminas, a la ayuda y la seguridad alimentarias o a otras acciones sectoriales y horizontales.

## **CAPÍTULO 6: PROGRAMA DE ASISTENCIA A IRAQ 2004**

El presente Programa de Asistencia pone de manifiesto el propósito de la Comisión de utilizar el marco multilateral que ofrece el Fondo Internacional de Reconstrucción de Iraq como principal mecanismo para la canalización de los recursos destinados a la población iraquí en

el 2004. Es preciso, por tanto, enmarcarlo en los programas de trabajo de las Naciones Unidas y del Banco Mundial correspondientes a este año y entender que la descripción de los programas, los resultados previstos, los indicadores y las condiciones y riesgos que en él se exponen serán interpretados y aplicados por esas dos organizaciones de acuerdo con los pliegos de condiciones de los fondos fiduciarios que tienen su cargo.

## **6.1 Restablecimiento y refuerzo de las prestaciones de los servicios públicos esenciales**

### *a) Contexto y justificación*

Los indicadores del desarrollo humano y social iraquí revelan una disminución, y en muchos casos un franco declive, de los niveles de progreso iniciados desde la década de los setenta. La Evaluación de las Necesidades realizada por las Naciones Unidas y el Banco Mundial puso de manifiesto una tendencia negativa en la evolución de los servicios iraquíes de salud pública, educación, suministro de agua y salubridad e higiene. Entre los problemas detectados, se destacaban los siguientes: el efecto del descenso de los gastos por estudiante en el nivel y calidad de la educación impartida, el aumento de las tasas de mortalidad materna e infantil y de los índices de malnutrición, la recrudescencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles, el bajo nivel y desigual distribución del presupuesto de salud pública, la reducción de la cobertura de los servicios de agua urbanos y rurales y de los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales y el profundo deterioro registrado en el sector de los residuos sólidos.

Más del 40% de los fondos ECHO destinados en el 2003 a la atención de necesidades humanitarias de emergencia fue canalizado a través de los organismos de las Naciones Unidas. La Unión Europea contribuyó también con algo más de 19 millones de euros a las actividades emprendidas por el UNICEF y la OMS para responder a las prioridades fijadas por la Evaluación de las Necesidades en los campos de la educación, la salud pública, el agua y la salubridad e higiene. Con relación al 2004, se considera que la prosecución de las intervenciones en uno o varios de esos campos ayudaría no sólo a garantizar una transición armónica de la fase humanitaria de urgencia a la de reconstrucción, sino también a sentar las bases necesarias para un desarrollo efectivo del país a medio plazo.

### *b) Objetivos específicos*

Como objetivos específicos se contemplan los siguientes:

- restablecer las infraestructuras de educación, suministrar equipos y ampliar el acceso a una enseñanza primaria y secundaria de calidad; mejorar el sistema educativo con una atención especial a las necesidades de las zonas rurales y a la participación de niñas y mujeres; y/o
- restaurar las infraestructuras y servicios básicos de salud pública, elevar los niveles de inmunización y ampliar el acceso a esos servicios de los grupos más vulnerables, incluidos los niños y las mujeres; elaborar para el sector de la sanidad un plan director nacional y una sólida política basada en la atención primaria y la prevención a precios asequibles; y/o
- ampliar el abastecimiento de agua potable y la cobertura de los servicios de tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos y de salubridad e higiene, prestando especial atención a las zonas rurales; desarrollar las estrategias iraquíes necesarias en materia de agua, higiene y gestión de residuos;

- elaborar políticas de reforma y aumentar la capacidad de planificación y seguimiento de las instituciones iraquíes en los sectores beneficiarios de la asistencia.

#### *c) Descripción del Programa*

El apoyo a los programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial podría centrarse en uno o varios de los sectores siguientes:

- salud pública;
- educación;
- agua y salubridad e higiene.

#### *d) Resultados previstos*

Se espera poder contribuir a:

- mejorar las prestaciones de los servicios iraquíes de salud pública, educación, abastecimiento de agua e higiene, con especial atención a las necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables;
- aumentar de forma sostenible los niveles de empleo local en esos campos.

#### *e) Indicadores*

- Se pretende tomar como punto de partida el año 2000<sup>10</sup> y medir con referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio los avances conseguidos en materia de enseñanza primaria, igualdad de sexos, mortalidad infantil, salud materna, sida y otras enfermedades transmisibles y desarrollo sostenible.

## **6.2 Mejora de los medios de vida y reducción de la pobreza**

### *a) Contexto y justificación*

El desempleo es ya hoy en Iraq fuente de tensión social. Cualquier mejora de la estabilidad social puede verse amenazada si la ordenación de las reformas económicas se hace de modo inadecuado, si no se presta la debida atención a la reducción de la pobreza, si no se corrigen los desequilibrios geográficos y étnicos en la distribución de los recursos, si no se establecen sistemas de protección para los sectores más desfavorecidos y vulnerables o si no se salvaguardan los medios de vida indispensables. La dependencia de Iraq de las ventas de petróleo para la financiación de sus gastos presupuestarios hace de él un país muy vulnerable a los cambios de origen exógeno. Este riesgo -y los efectos colaterales que puede tener en el bienestar de la población iraquí- exige la inmediata adopción de medidas que, impulsando el esfuerzo de las comunidades locales y la ejecución de planes de obras públicas infraestructurales, permitan emprender actividades generadoras de ingresos y fomentar el desarrollo de los sectores económicos independientes del petróleo. La existencia y mal estado de miles de toneladas de material explosivo (EO) y sin explotar (UXO) representa una gravísima amenaza para numerosas poblaciones y constituye un obstáculo para el logro de cualquier avance en el proceso de reconstrucción material.

---

<sup>10</sup> Allí donde se disponga de datos.

Dentro de la asistencia humanitaria ECHO y en las semanas inmediatamente posteriores al conflicto armado del 2003, la Unión Europea canalizó recursos para la iniciación de acciones antiminas y la protección de los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la población. Ese mismo año, se entregó al PNUD en concepto de asistencia a la reconstrucción un importe de 8,4 millones de euros para la puesta en marcha de sistemas generadores de ingresos y, en diciembre, se aportó a las Naciones Unidas una suma de 2 millones para la ejecución de nuevas medidas antiminas, incluida la realización de un estudio muy completo sobre el impacto de las minas terrestres. Durante el 2004 es necesario proseguir estas actuaciones para facilitar la transición de la fase humanitaria a la de reconstrucción y para reducir los riesgos de una inestabilidad social que socavaría las perspectivas de reconstrucción política y económica a medio plazo.

#### *b) Objetivos específicos*

Como objetivos específicos se contemplan los siguientes:

- aumentar la cohesión social con medidas de reducción de la pobreza y de atención a las necesidades de los sectores más desfavorecidos y vulnerables;
- ampliar el abanico de oportunidades de empleo y de fuentes de ingresos y medios de vida sostenibles;
- impulsar la diversificación de la economía iraquí y la creación de nuevas empresas fuera del sector del petróleo;
- reducir el nivel y el impacto de las minas terrestres y de los materiales EO y UXO.

#### *c) Descripción del Programa*

El apoyo a los programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial podría centrarse en las áreas siguientes:

- establecimiento de servicios de protección social;
- creación de empleo;
- infraestructuras y desarrollo rurales;
- desarrollo del sector privado (con especial atención a la creación de microempresas);
- acciones antiminas.

#### *d) Resultados previstos*

Se espera poder contribuir a:

- proteger a los grupos más vulnerables con el mantenimiento y ampliación de los servicios de protección social;
- mejorar el equilibrio geográfico en la distribución de la asistencia a la reconstrucción y de los recursos nacionales;

- elevar la tasa de empleo y crear fuentes alternativas de ingresos y medios de vida sostenibles;
- restablecer y ampliar el acceso de las zonas rurales y semirurales a servicios infraestructurales económicos y sociales de pequeña escala;
- impulsar la actividad económica fuera del sector del petróleo;
- eliminar o reducir la amenaza planteada a las comunidades locales por las minas terrestres y los materiales EO y UXO.

#### *e) Indicadores*

Se pretenden utilizar los indicadores siguientes:

- la incidencia de la pobreza y su nivel en la sociedad iraquí -urbana y rural-, incluido el porcentaje de población que viva por debajo del umbral de pobreza nacional (una vez que se establezca éste y se incluya en el diseño de las políticas);
- los datos disponibles sobre la incidencia y el impacto en la población iraquí de las minas terrestres y de los materiales EO y UXO.

### **6.3 Consolidación de la gobernanza, de la sociedad civil y de los derechos humanos**

#### *a) Contexto y justificación*

La Evaluación de las Necesidades realizada por las Naciones Unidas y el Banco Mundial destacó como prioridad de desarrollo esencial para Iraq el fortalecimiento en sus instituciones de los principios de soberanía, transparencia y buena gobernanza. Para alcanzar el éxito, es condición indispensable que la población iraquí pueda participar en la transición política y en el proceso constituyente. La gestión de las grandes sumas de asistencia a la reconstrucción comprometidas por los donantes externos en la Conferencia de Madrid (33.000 millones de USD) -y la necesidad de seguir adelante con las reformas económicas previstas- exige con urgencia un profundo fortalecimiento de la Administración iraquí para garantizar la transparencia y responsabilidad y combatir los riesgos de corrupción.

El año 2003, la Unión Europea -a través del Dispositivo de Reacción Rápida (RRM) y de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)- contribuyó con un importe de 8 millones de euros a las actividades patrocinadas por las Naciones Unidas para impulsar el proceso de transición política y la mejora de la sociedad civil, la justicia y los derechos humanos (ese importe no se ha desembolsado aún íntegramente en espera de que se adopte una decisión sobre el eventual papel de las Naciones Unidas en el proceso político). Además, a través también del RRM, se aportó una suma de 3 millones de euros para la puesta en marcha de las actividades de desarrollo institucional gestionadas por el Banco Mundial. En cuanto al 2004, la aprobación de nuevas intervenciones en estos campos, además de demostrar el respaldo que sigue dando la Unión Europea a la participación de las Naciones Unidas en el proceso político iraquí (incluidas, en su caso, las elecciones), aportaría recursos suplementarios para la expansión que se espera después de junio en las actividades de la Organización y permitiría ampliar en diversos sectores las tareas de desarrollo institucional que son necesarias para apoyar las contribuciones a la reconstrucción material y organizativa del país.

### *b) Objetivos específicos*

Como objetivos específicos se contemplan los siguientes:

- impulsar un proceso de transición política que cuente con el respaldo de todos los segmentos de la población iraquí;
- fortalecer a los agentes gubernamentales y no gubernamentales que contribuyan a la creación de una sociedad iraquí abierta, dinámica y democrática, prestando la debida atención a la defensa de los derechos humanos y de la igualdad de sexos, a la protección de los niños y de sus derechos, a la mejora de los medios de comunicación y al fomento de un desarrollo sostenible;
- promover una Administración iraquí que sea capaz de dirigir, gestionar y controlar los recursos nacionales y los fondos proporcionados por los donantes.

### *c) Descripción del Programa*

El apoyo a los programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial y/o el prestado a través de instrumentos bilaterales específicos podrían centrarse en las áreas siguientes:

- instituciones nacionales y locales representativas (incluida una posible asistencia en materia electoral);
- sociedad civil y medios de comunicación;
- sistema judicial y mecanismos jurisdiccionales transitorios;
- derechos humanos;
- cursos de formación, asistencia técnica y asesoramiento político a las Administraciones central y local en lo concerniente a los principios y prácticas que definen la buena gobernanza.

Además, si la situación de la seguridad así lo permite, se podrían elaborar programas bilaterales para prestar a Iraq, a solicitud suya, asesoramiento en ámbitos donde la Unión ocupa una posición de ventaja comparativa (particularmente, los temas relacionados con las políticas comercial, de aduanas y de integración regional).

### *d) Resultados previstos*

Se espera poder contribuir a:

- establecer una Administración transitoria iraquí en el curso del 2004;
- fortalecer la sociedad civil, el sistema judicial, los medios de comunicación y los derechos humanos;
- mejorar la capacidad de gestión de las instituciones centrales y locales en materia financiera, fiduciaria, de contratación y de proyectos.

#### *e) Indicadores*

Se pretenden utilizar los indicadores siguientes:

- el progreso alcanzado en el proceso de transición política y constitucional que ha de conducir a la celebración de elecciones fiables y transparentes;
- los cursos de formación impartidos al personal de los ministerios y de las administraciones locales iraquíes competentes.

#### **6.4 Condiciones, riesgos y presunciones**

El Programa de Asistencia presume que podrán superarse los riesgos siguientes:

- el clima de inseguridad reinante que obstaculiza la preparación y ejecución de programas y proyectos;
- la escasa capacidad actual de la Administración iraquí para determinar las prioridades de cada sector, aplicar los programas, coordinar la ejecución de los gestionados externamente y elaborar estrategias políticas a medio plazo en el 2004.

Se presume asimismo que:

- el nivel de realización de los programas dependerá de la medida en que los socios responsables de su ejecución puedan disponer de una presencia operativa en el país;
- las nuevas autoridades iraquíes prestarán su colaboración para la ejecución de los programas y proyectos y admitirán de buen grado y/o tolerarán la participación de la UE en sectores determinados;
- los costes ordinarios resultantes del mantenimiento de los programas sectoriales se consignarán en los futuros presupuestos nacionales iraquíes.

#### **6.5 Presupuesto comunitario 2004**

El presupuesto que se destina a Iraq en el 2004 asciende a un importe total de 160 millones de euros<sup>11</sup> con cargo a la línea 19 08 07 de la rúbrica IV (Apoyo a la rehabilitación y reconstrucción de Iraq). Las dotaciones indicativas que figuran más abajo incluyen el apoyo prestado en el 2003 a objetivos similares (véase el Anexo 1) así como las peticiones de fondos que las Naciones Unidas y el Banco Mundial han incorporado a sus programas de trabajo del 2004. Estas dotaciones no prejuzgan la importancia relativa de cada una de las prioridades fijadas para la reconstrucción de Iraq.

---

<sup>11</sup> Durante el 2004, puede que sea necesario aportar ayuda humanitaria adicional y, quizás, hacer uso de algunos de los instrumentos complementarios que prevé el presupuesto de la Unión, como, por ejemplo, las partidas destinadas a las personas desarraigadas, a las acciones antiminas, a la ayuda y la seguridad alimentarias o a otras acciones sectoriales y horizontales.

**Cuadro 4: Dotaciones indicativas por objetivos (2004)**

<b>Prioridades</b>	<b>Millones de €</b>
Restablecimiento y refuerzo de los servicios públicos esenciales	90
Mejora de los medios de vida y reducción de la pobreza	60
Consolidación de la gobernanza, de la sociedad civil y de los derechos humanos	10
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>
Asistencia humanitaria	24
IEDDH	p.m.

**Anexo 1: Resumen de la asistencia total (humanitaria y a la reconstrucción) prestada por la UE a Iraq en el 2003 por sectores y líneas presupuestarias**

<b>Sectores de intervención</b>	<b>2003 (millones de €)</b>
Ayuda humanitaria de urgencia	8,00
Acciones antiminas	9,89
Salud pública, educación, agua e higiene, sectores de población vulnerables (desplazados internos incluidos) y ayuda alimentaria	101,99
Gobernanza y proceso de transición política	11,00
Medidas de apoyo a la seguridad, coordinación y asistencia técnica en favor de los socios humanitarios. Reserva humanitaria	8,26
<b>Total</b>	<b>139,14<sup>12</sup></b>

<b>Líneas presupuestarias</b>	<b>2003 (millones de €)</b>
Reserva presupuestaria de emergencia (23 02 01/B7-2 1 0)	79
ECHO (23 02 01/B7-210)	21
Otras medidas en favor de los países en desarrollo del Cercano Oriente y de Oriente Medio (19 08 06/B7-432)	29
Dispositivo de reacción rápida (19 02 05/B7 6 7 1)	8
Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho – Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (19 04 03/ B7-7 0 1 0)	3
Participación comunitaria en las acciones relativas a las minas antipersonas (19 02 04/ B7-6 6 1)	2
<b>Total</b>	<b>142</b>

<sup>12</sup> La diferencia entre las sumas comprometidas y el total desembolsado en el 2003 se explica por la terminación antes de tiempo de algunos proyectos humanitarios por motivos de seguridad, lo que determinó la liberación de una parte de los 100 millones de euros originalmente previstos por ECHO.

**Anexo 2: Resumen de los compromisos anunciados en la Conferencia de Donantes de Madrid<sup>13</sup>**

**Desglose por donantes**

**Cuadro 2**

**En millones de USD**

<b>Donantes</b>	<b>2004</b>	<b>2005-2007</b>	<b>Sin especificar por años</b>	<b>Total</b>
<b>Países</b>	<b>569,59</b>	<b>758,62</b>	<b>25.118,50</b>	<b>26.446,71</b>
Australia	45,59	0,00	0,00	45,59
Austria	1,94	3,53	0,00	5,48
Bélgica	5,89	0,00	0,00	5,89
Bulgaria	0,64	0,00	0,00	0,64
Canadá	0,00	0,00	187,47	187,47
China	0,00	0,00	25,00	25,00
Chipre	0,00	0,00	0,12	0,12
República Checa	7,33	7,33	0,00	14,66
Dinamarca	26,95	0,00	0,00	26,95
Estonia	0,08	0,00	0,00	0,08
Finlandia	5,89	0,00	0,00	5,89
Grecia	0,00	0,00	3,53	3,53
Hungría	1,24	0,00	0,00	1,24
India	10,00	0,00	0,00	10,00
Irán	5,00	0,00	0,00	5,00
Irlanda	3,53	0,00	0,00	3,53
Islandia	1,50	1,00	0,00	2,50
Italia	0,00	0,00	235,62	235,62
Japón	0,00	0,00	4.914,00	4.914,00
Corea	0,00	0,00	200,00	200,00
Kuwait	0,00	0,00	500,00	500,00
Luxemburgo	1,18	1,18	0,00	2,36
Malta	0,00	0,00	0,27	0,27
Países Bajos	9,42	0,00	0,00	9,42
Nueva Zelanda	3,35	0,00	0,00	3,35
Noruega	4,29	8,58	0,00	12,87
Omán	0,00	0,00	3,00	3,00
Pakistán	0,00	0,00	2,50	2,50
Qatar	0,00	0,00	100,00	100,00
Arabia Saudí	120,00	380,00	0,00	500,00
Eslovenia	0,27	0,15	0,00	0,42
España	80,00	140,00	0,00	220,00
Sri Lanka	0,00	0,00	0,00	0,00
Suecia	0,00	0,00	33,00	33,00
Turquía	0,00	0,00	50,00	50,00
Emiratos Árabes Unidos	0,00	0,00	215,00	215,00
Reino Unido	235,48	216,85	0,00	452,33
Estados Unidos de América	0,00	0,00	18.649,00	18.649,00

<b>Comunidad Europea</b>	<b>235,62</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>235,62</b>
<b>CE + Estados miembros de la UE + Estados adherentes</b>	<b>614,83</b>	<b>369,04</b>	<b>272,54</b>	<b>1.256,41</b>
<b>Instituciones financieras internacionales</b>	<b>1.350,00</b>	<b>4.200,00 — 7.900,00</b>	<b>0,00</b>	<b>5.550,00 — 9.250,00</b>
FMI	850,00	1.700,00 — 3.400,00	0,00	2.550,00 — 4.250,00
Banco Mundial	500,00	2.500,00 — 4.500,00	0,00	3.000,00 — 5.000,00
<b>Total</b>	<b>2.155,21</b>	<b>4.958,62 — 8.658,62</b>	<b>25.118,50</b>	<b>32.232,33 — 35.932,33</b>

Este cuadro resume los compromisos anunciados para Iraq en la Conferencia Internacional de Donantes que se celebró en Madrid los días 23 y 24 de octubre de 2003.

El término compromiso indica el propósito de movilizar fondos por un importe aproximado que se especifica.

Fuente para todos los tipos de cambio: tipos de cambio del FMI en DEG a 24 de octubre de 2003.

Las cifras no incluyen la asistencia humanitaria identificada (por un importe total de 115,17 millones de USD).

Las cifras no incluyen los créditos a la exportación ni las garantías: en millones de USD, Austria 11,78, Arabia Saudí 500,00 y Dinamarca 154,54.

El Banco Mundial y el FMI anunciaron un paquete de medidas de asistencia.

La mayoría de los donantes no pudo especificar en el momento de la Conferencia el tipo de asistencia ofrecida.

Los importes cuyo carácter de ayuda o de préstamo no se especificó corresponden a Italia (235,62 millones de USD) y Qatar (100 millones de USD).

Hubo muchos donantes que no pudieron facilitar un desglose anual de sus contribuciones.

Además del importe indicado en el Cuadro para Noruega, este país comprometió una suma de hasta 30 millones de NOK con cargo a los fondos que la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) destina a la promoción de empresas privadas.

Además del importe indicado en el Cuadro para Irán, este país comprometió un paquete económico (por un valor estimado de 1.495 millones de USD) que incluye facilidades de crédito y diversas sumas para restauración de emplazamientos religiosos, turismo y peregrinación, servicios técnicos y de asesoría, comercio, inversiones, acceso al mercado y asistencia humanitaria.

La dotación de 4.914 millones de USD comprometida por Japón se desglosa de la forma siguiente: i) ayudas de 1.414 millones para las necesidades más inmediatas de reconstrucción de Iraq, que se corresponden a grandes rasgos con las previstas para el año 2004; y ii) asistencia de hasta 3.500 millones (principalmente en forma de préstamos en yens en condiciones muy favorables) para las necesidades de reconstrucción a medio plazo, que se corresponden aproximadamente con las previstas hasta el año 2007 inclusive; esta asistencia se ofrecerá en función de la situación que presente Iraq durante el período considerado, incluyendo las condiciones de seguridad, los avances del proceso político, el estado de ejecución de los proyectos de reconstrucción, la evolución del problema de la deuda externa, la posición de la Comunidad Internacional, etc.

Los países que se indican a continuación ofrecieron una asistencia en especie: Bahraín, Chile, Egipto, Alemania, Jordania, Letonia, México, Polonia, Filipinas, Portugal, Eslovaquia, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Túnez y Vietnam.

Estados Unidos comprometió en la Conferencia un importe de 20.300 millones de USD sujeto a la aprobación del Congreso. Sin embargo, el importe final aprobado por éste ha sido de 18.600 millones para ayudas destinadas a las necesidades de seguridad y de reconstrucción.