

## LA GLOBALIZACIÓN CORROMPE GLOBALMENTE: EL PROGRAMA PETRÓLEO POR ALIMENTOS PARA IRAQ

Ricardo MÉNDEZ-SILVA\*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Las sanciones*. III. *El régimen del Programa Petróleo por Alimentos*. IV. *La operación del Programa Petróleo por Alimentos*. V. *Designación de Le Banque Nationale de Paris*. VI. *Las empresas supervisoras: Saybolt, Lloyd's y Cotecna*. VII. *Los coordinadores humanitarios*. VIII. *Conclusiones*.

### I. PLANTEAMIENTO\*\*

El Programa Petróleo por Alimentos (PPA) fue instrumentado por el Consejo de Seguridad (en adelante CS) de las Naciones Unidas con el fin de aliviar el régimen de sanciones que se impuso a Iraq luego de la invasión y del intento de anexión de Kuwait en agosto de 1990. Las sanciones de carácter omnicomprendivo en materia económica y financiera, vigentes a lo largo de trece años, impusie-

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de derecho internacional público en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas dependencias de la UNAM.

\*\* Quedo obligado y reconocido con Mónica Cruz, asistente de investigador, por su diligente trabajo y apoyo incondicional en la localización de documentos y datos, y en la revisión de los numerosos textos preparatorios del presente artículo.

ron a la población daños crueles y severos e implicaron un feroz deterioro de la infraestructura del Estado iraquí.

Merced a las sanciones, Iraq estuvo impedido de vender su petróleo, fuerza motriz de la vida económica y fuente de divisas para la mayor parte de sus importaciones. El PPA estableció un complejo mecanismo para mantener las sanciones y abrir al mismo tiempo una excepción que permitiera contar con recursos para adquirir bienes humanitarios en el exterior.

Fue tal la complejidad del mecanismo ideado que las Naciones Unidas llevaron en el pecado la penitencia. Fue diseñada una enredada triangulación, Iraq seleccionaba a los compradores de su petróleo, los ingresos se depositaban en una cuenta bloqueada establecida por la Secretaría de la organización y con el dinero obtenido se realizaban las compras de alimentos y medicinas a oferentes que el propio gobierno de Iraq escogía. Paradójicamente, y con consecuencias nefastas, el régimen de sanciones que pretendió ser riguroso dejó en manos del gobierno iraquí el manejo de piezas claves del programa.

El *Banque Nationale de Paris S. A.* fue designado para manejar los recursos de la cuenta bloqueada. La autorización de cada operación de ida y vuelta, es decir de venta de petróleo y compra de alimentos, fue encomendada al Comité 661 del CS cuya misión fue velar por el cumplimiento de las sanciones. El Secretariado de Naciones Unidas participaba en la revisión inicial de los contratos.

El Informe del Comité de Investigación Independiente, creado por el secretario general en 2004 para realizar una auditoría macro sobre el Programa,<sup>1</sup> tras denuncias airadas sobre los malos

<sup>1</sup> El Comité Independiente de Investigación (CII) estuvo integrado por Paul A. Volcker, en calidad de presidente, antiguo presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos y profesor emérito de la Universidad de Princeton; por Richard Goldstone quien fue fiscal de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, fungió también como presidente de la Investigación Internacional Independiente sobre Kosovo, y fue ministro de la Corte Constitucional de Sudáfrica; y por Mark Pieith, profesor de derecho penal y criminología de la Universidad de Basel, Suiza,

manejos que acompañaron a las transacciones multimillonarias en dólares, concluyó que ni la Secretaría General ni el CS habían estado preparados para afrontar un programa de tal envergadura que abarcó operaciones cuya valía ascendió en números redondos a cien mil millones de dólares. Para comprender la magnitud del desafío, el presupuesto bianual 2001-2002 para la ONU comprendió dos mil quinientos treinta y cinco millones de dólares.<sup>2</sup>

El flujo de recursos desató ambiciones frenéticas. Prevalció el tráfico de influencias, se otorgaron comisiones y dádivas, las empresas compradoras y vendedoras, a menudo con el disimulo de sus gobiernos, tomaron ventaja de un programa que se distinguió por la falta de coordinación y de supervisión adecuadas. El CS, órgano decisorio y responsable político, aprobó el PPA sin que hubiera definido objetivos claros, actuó con abulia al discutir y considerar los contratos de compra y de venta, y dio paso franco a componendas políticas. Algunos funcionarios pecaron en el arca abierta, el caso más patético fue el de Benon Sevan quien fungió como director ejecutivo del Programa para Iraq dentro de la Secretaría General. Así, el PPA devino en una pesadilla para el pueblo iraquí.

Es de advertirse, desde ahora, que la mayor parte de los traesigos los efectuó el gobierno de Sadam Husein a través del con-

y antiguo jefe de la Sección sobre Economía y Crimen Organizado en el Gobierno Suizo. El CII elaboró y presentó tres informes parciales: el 3 de febrero, el 29 de marzo y el 8 de agosto de 2005. Las conclusiones de su investigación se presentaron en dos informes finales titulados *Report on the Management of the Oil-for-Food Program*, que se publicó el 7 de septiembre, y *Report on the Manipulation of the Oil-for-Food Program*, entregado el 27 de octubre también de 2005. Además, un grupo de trabajo independiente establecido por el propio CII preparó un informe adicional: *The Impact of the Oil-for-Food Program on the Iraqi People*, también del 7 de septiembre de 2005. Todos estos documentos pueden ser consultados en el sitio web del CII: [www.iic-offp.org](http://www.iic-offp.org). En las partes pertinentes de este trabajo se darán las citas puntuales tomadas de los informes respectivos.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, "Presupuesto de las Naciones Unidas", Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, <http://www.cinu.org.mx/onu/presupuesto.htm>.

trabando de petróleo, al margen del PPA, lo que favoreció a los países vecinos, clientes tradicionales de Iraq, Jordania y Turquía, aliados de los Estados Unidos, y a Siria que gozaba de la protección de Francia y de la Federación Rusa, todo ello a ciencia y paciencia del CS.

Lamentablemente, las irregularidades fueron un pretexto para que los enemigos de las Naciones Unidas, a veces emboscados, a menudo a la luz del día, se ensañaran contra éstas y pusieran contra la pared a Kofi Annan en su difícil posición de secretario general, quien diplomáticamente, pero de modo inequívoco, dejó ver su oposición a la guerra contra Iraq en 2003.

## II. LAS SANCIONES<sup>3</sup>

### 1. *Planteamiento*

Iraq invadió Kuwait el 2 de agosto de 1990. De inmediato el CS condenó al Estado agresor y exigió a las partes, con obvia dedicatoria para Iraq, el retiro incondicional de sus fuerzas mili-

<sup>3</sup> La Carta de las Naciones Unidas establece en el artículo 41 las medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza que puede adoptar el Consejo de Seguridad. Es de hacerse notar que la Carta no utiliza el término de sanciones, pero es el que ha adquirido carta de naturalización en la práctica y en la doctrina. Artículo 41: "El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas".

El artículo 42 contiene medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza y que no se consideran sanciones: "Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas".

tares hacia las posiciones que guardaban el día anterior.<sup>4</sup> Cuatro días después el CS adoptó la resolución 661, punto de arranque del régimen sancionador. El objetivo inicial de las sanciones fue lograr el retiro de Iraq de Kuwait; luego de la guerra de 1991 las sanciones se prorrogaron para obligar al país vencido a eliminar sus armas de destrucción en masa.

## 2. La Resolución 661

Cuatro días después del inicio de la invasión, el CS adoptó la Resolución 661 del 6 de agosto de 1990 al amparo del capítulo VII de la Carta de la ONU y tuvo por consiguiente carácter obligatorio. Decidió que el conjunto de Estados miembros de la organización debería abstenerse de realizar actividades comerciales con Iraq, prohibió importaciones y exportaciones, movimientos financieros, lo mismo que cualquier tipo de actividades económicas emprendidas por sus nacionales y por sus empresas; énfasis particular recibió la prohibición relativa a las operaciones sobre armamentos y equipo militar. Quedaron exentos del embargo “los suministros destinados estrictamente a fines médicos y, en circunstancias humanitarias, los alimentos”.<sup>5</sup>

Esta válvula de escape pecó de vaguedad. Iraq era un Estado dependiente de sus exportaciones petroleras e importaba alrededor de dos terceras partes de los alimentos destinados al abasto de la población.<sup>6</sup> Dependiente del petróleo para obtener divisas duras y activar la vida económica de la sociedad, las

<sup>4</sup> Resolución 660 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 2 de agosto de 1990, párrafo resolutivo número 2.

<sup>5</sup> Resolución 661 del Consejo de Seguridad del 6 de agosto de 1990, párrafo resolutivo número 3, inciso c).

<sup>6</sup> Iraq importaba tres cuartas partes de sus alimentos y dependía pesadamente de importaciones para hacerse de equipos e insumos para la producción local de alimentos. Gordon, Joy, “Accountability and Global Governance: The Case of Iraq”, *Ethics and International Affairs Journal*, vol. 20, núm. 1, 2006, p. 83. La casi totalidad de sus divisas extranjeras para enfrentar sus obligaciones financieras tanto nacionales como internacionales provenían de sus ventas y casi tres cuartas partes de los alimentos los importaba. Rose, Euclid

sanciones fueron una daga punzante en la yugular. Es cierto que al ser aprobadas originalmente en agosto de 1990 privaba la convicción de que estarían en vigor por un corto tiempo, un semestre tal vez,<sup>7</sup> pero lo cierto es que se extendieron indefinidamente hasta 2003, constituyendo hasta ahora el régimen de sanciones de más larga duración en la historia de las Naciones Unidas.

Cabe destacar que durante la Guerra Fría fue mínima la imposición de sanciones, dado que el veto fue utilizado con holgura durante la pugna bipolar; para 1990, año en el que sobreviene la invasión contra Kuwait, sólo se habían aplicado a Sudáfrica y a Rodesia.<sup>8</sup> Tiene razón por ello Christopher C. Joyner cuando sostiene que la aplicación de medidas coercitivas es mayormente una modalidad del trabajo del CS en la etapa de la post Guerra Fría.<sup>9</sup> Edward C. Luck hace notar que cuando se impusieron con un carácter general a Iraq, prácticamente no había experiencia en este delicado renglón de actividad del órgano ejecutivo de las Naciones Unidas.

La Resolución 661 estableció un Comité fiscalizador de las sanciones conocido en la práctica de la Organización como el Comité 661 en virtud del número de la resolución que le dio vida.<sup>10</sup> Decidida su creación en tres escuetos párrafos, cobraría re-

A., "From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq", *International Studies Quarterly*, Texas, vol. 49, 2005, p. 464.

<sup>7</sup> Gordon, Joy, "The Accusations against the Oil for Food Program: The Volcker Reports", *Arab Studies Quarterly*, Washington, vol. 28, núms. 3 y 4, 2006, p. 19.

<sup>8</sup> En estricto sentido deben distinguirse las sanciones al amparo del artículo 41 de la Carta de San Francisco y las medidas que entrañan el uso de la fuerza contra un Estado infractor del régimen de paz, con base en el artículo 42. Véase Luck, Edward C., *UN Security Council: Practice and Promise*, Global Institutions Series, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 48-67.

<sup>9</sup> Joyner, Christopher C., "United Nations Sanctions after Iraq: Looking Back to See Ahead", *Chicago Journal of International Law*, Chicago, vol. 4, núm. 2, 2003, p. 333.

<sup>10</sup> Véase Van Walsum, Peter, "The Iraq Sanctions Committee", Malone, David M., *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004, pp. 181-193.

levancia superlativa. Las sanciones, se ha dicho, fueron contempladas para un lapso más o menos breve, sin embargo, al concluir la llamada Primera Guerra del Golfo Pérsico en la primavera de 1991, las sanciones que en principio fueron establecidas para forzar la retirada de Iraq de Kuwait fueron recicladas y se mantuvieron en vigor a fin de obligar a Iraq a dismantelar sus programas y eliminar sus arsenales de armas de destrucción en masa.

El Comité 661 sirvió de modelo a otros comités instituidos por el CS para la misma finalidad de supervisar la aplicación de las medidas coercitivas en la diversidad de casos concretos que se afrontaron durante los años noventa y hasta la fecha. La singularidad de su conformación y el modo de operación influyeron en la aplicación de las sanciones.

El Comité estuvo compuesto por un representante de cada uno de los quince miembros del CS; la presidencia del Comité recayó en el representante de un miembro no permanente, graciosa concesión de los permanentes, pero su función se situaba bajo la autoridad del Consejo y no de la del Estado del que era representante, nota peculiar a destacar. Las decisiones se adoptaban por consenso, método distinto al de las votaciones en el pleno del CS, donde prevalece dominante el veto de los cinco miembros permanentes.<sup>11</sup> A primera vista, podría festinarse que el veto no hubiera figurado dentro del Comité 661, pero sería pecar de ingenuidad suponer que los miembros permanentes no lo seguían enarbolando en las escaramuzas políticas y diplomáticas entre ellos y de cara a los no permanentes, que a la hora de la verdad desempeñaban un modesto papel de figurantes.

Por otro lado, como las decisiones se tomaban por consenso, un miembro no permanente podía negarse a autorizar una operación o a admitir una excepción, situación que dio pie a que se hablara de un doble veto, el original e irrenunciable de los permanentes, y el de los no permanentes por el camino del consenso. Con estas palabras lo asentó el Informe del Comité Indepen-

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 183.

diente de Investigación.<sup>12</sup> Para peor fastidio, el Comité careció de reglas de trabajo<sup>13</sup> y se hundió en las inconsistencias de una discrecionalidad caprichosa.

### 3. *La Resolución 687*

La tozuda resistencia del gobierno de Sadam Hussein para retirarse de Kuwait desembocó en la determinación del CS de dar un ultimátum a través de la Resolución 678<sup>14</sup> del 28 de noviembre de 1990, que fijó como límite máximo el 15 de enero de 1991 para cumplir con la exigencia del retiro originalmente planteado en la Resolución 660. El CS autorizó a los Estados que colaboraban con el gobierno de Kuwait a “utilizar todos los medios necesarios”, un eufemismo equivalente a la autorización expresa de utilizar la fuerza militar, tal como lo dispone el artículo 42 de la Carta. Cumplido el plazo, sin tardanza, se desencadenó, el 16 de enero, el bombardeo contra Bagdad. A principios de marzo, la suerte de esa guerra estaba decidida a favor de la coalición anglo-norteamericana. La operación “Zorro del desierto” doblegó a “La madre de todas las batallas”.

Derrotado Iraq y expulsado de Kuwait, cambiaron las circunstancias y el objetivo reinante se enderezó a obligar a Iraq a poner término a sus programas de armas de destrucción masiva y a destruir sus arsenales de estos armamentos de alta peligrosidad. El CS adoptó la Resolución 687,<sup>15</sup> la más compleja y extensa que hubiera adoptado el CS,<sup>16</sup> al punto de que alguien la bautizó con un dejo de ironía como “La madre de todas las resoluciones”.

<sup>12</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of the United Oil-for-Food Program*, 7 de septiembre de 2005, [http://www.iic-offp.org/Mgmt\\_Report.htm](http://www.iic-offp.org/Mgmt_Report.htm), p. 21.

<sup>13</sup> Gordon, Joy, *op. cit.*, nota 6, p. 84.

<sup>14</sup> Resolución 678 del Consejo de Seguridad del 29 de noviembre de 1990, párrafo resolutivo número 1.

<sup>15</sup> Resolución 687 del Consejo de Seguridad del 3 de abril de 1991.

<sup>16</sup> Rose, Euclid A., *op. cit.*, nota 6, p. 466.

Uno de sus puntos capitales fue el establecimiento de un régimen meticuloso para forzar el desarme iraquí, programa que en los anales institucionales fue el primero de esta naturaleza y el de mayor envergadura hasta la fecha.<sup>17</sup> No sobra aclarar que, si bien en 1991 las sanciones se redefinieron a través de la Resolución 687 sin que mediara veto, Francia, Rusia y China abogaron por que se mantuvieran dentro del objetivo primordial de la desocupación de Kuwait, posición que colisionó con la insistencia de los Estados Unidos y de su seguidor, el Reino Unido, que pugnaron y lograron que se renovaran para cubrir el régimen de desarme.<sup>18</sup>

Una nota a subrayar es que ni la Resolución 661, que impuso las sanciones originalmente en agosto de 1990, ni la 687 que las prorrogó en abril de 1991, establecieron un tiempo para su vigencia. Ello significaba que para atenuarlas o revocarlas se requería una nueva votación del CS. Así, los favorecedores a ultranza de las sanciones, los Estados Unidos y el Reino Unido, tenían a su disposición el veto a fin de mantenerlas en vigor indefinidamente<sup>19</sup>. Esta laguna propició que se paralizara la acción del CS en un punto de notable sensibilidad y sólo gradualmente se fue admitiendo una mayor cantidad de petróleo para ser vendido y un listado más amplio de bienes humanitarios para ser adquiridos. Las sanciones, sin embargo, continuaron en vigor.

Al final del día, las sanciones suscitaron el surgimiento de divisiones entre los miembros permanentes que a la larga se tornarían irreductibles. Los EU y el RU permanecieron firmes e inflexibles en su visión, los otros tres permanentes, sobre todo Francia y la Federación Rusa, estimaban procedente que las sanciones se aligeraran conforme avanzaba el desarme para estimular a Iraq a proseguir con el cumplimiento, e incluso fueron

<sup>17</sup> Teixeira Da Silva, Pascal, "Weapons of Mass Destruction. The Iraq Case", Malone, David, *op. cit.*, nota 10, p. 205.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>19</sup> Gordon, Joy, *op. cit.*, nota 6, p. 82.

partidarios de que se levantaran del todo.<sup>20</sup> Se prefiguró de este modo la oposición entre dos tendencias en el seno del CS, particularmente visible a partir de 1997.<sup>21</sup> Más tarde, en 2002 y 2003, la escisión se reveló insalvable con la determinación de los Estados Unidos de ir a la guerra contra Iraq en desacato a la normatividad consagrada por las ideas fuerza que rigen a las Naciones Unidas. Tras las bambalinas de la alta diplomacia, la cuestión de las sanciones no trascendió mayormente a la opinión pública, pero fue la siembra de recelos insuperables y de una ruptura anunciada.

A partir de la Resolución 687 el desarme fue la obsesión que guió la aplicación de las sanciones,<sup>22</sup> pero en el telón de fondo latía el propósito del dueto EU-RU de forzar el cambio de gobierno en Iraq. Los indicios son abundantes y acaso explican las maniobras de Hussein tendentes a retrasar o entorpecer el cumplimiento de las obligaciones dictadas por el Consejo. Scott Ritter fue inspector del desarme en Iraq, miembro de UNSCOM (siglas en inglés de la Comisión Especial de las Naciones Unidas a la que se encomendó la inspección del desarme) de 1991 a 1998, activista en contra de la guerra y quien ha dejado un testimonio ilustrativo y valioso de esos años convulsos.<sup>23</sup> Sostiene que el desarme no fue realmente la finalidad perseguida por Washington y Londres, sino el cambio de régimen político en Iraq. Señala textualmente: “El desarme fue meramente un vehículo para alcanzar el más amplio objetivo norteamericano de un cambio de régimen”.<sup>24</sup> Entre otros autores que aportan datos sobre este

<sup>20</sup> Rose, Euclid A., *op. cit.*, nota 6, pp. 474 y 475. En este sentido véase también Ritter, Scott, *Iraq Confidential: The untold story of the intelligence conspiracy to undermine the United Nations and Overthrow Saddam Hussein*, Nueva York, Nation Books, 2005, pp. 290 y 291.

<sup>21</sup> Van Walson, Peter, *op. cit.*, nota 10, p. 183.

<sup>22</sup> Gordon, Joy, *op. cit.*, nota 6, p. 84.

<sup>23</sup> Ritter, Scott, *op. cit.*, nota 20, pp. 290 y 291.

<sup>24</sup> “Disarmament was merely a vehicle for achieving the larger US objective of regime change”. *Idem*.

punto sobresale David M. Malone,<sup>25</sup> un académico de seriedad irreprochable. Alude a una declaración del primer ministro británico John Major en 1991, en la que indicó que el Reino Unido vetaría cualquier proyecto de resolución que buscara debilitar las sanciones mientras Hussein estuviera en el poder. También cita con pronunciamientos semejantes al secretario de Estado James Baker y al director de la CIA, Robert Gates,<sup>26</sup> y las palabras de la secretaria de Estado Madeleine Albright a principios de 1997: “Nosotros no estamos de acuerdo con los países que argumentan que si Iraq cumple con sus obligaciones relativas a las armas de destrucción en masa, las sanciones deben ser levantadas”.<sup>27</sup> En la misma dirección, Euclid A. Rose rescata la aseveración del presidente Clinton en 1997, en el sentido de que las sanciones se mantendrían en vigor hasta el fin de los tiempos o mientras estuviera en el poder Saddam Hussein.<sup>28</sup> Las posiciones anteriores ponen sobre relieve el fin subyacente y determinante del dueto EU-RU.

#### 4. Necesidad de replantear las sanciones

Las sanciones empezaron a causar estragos desde el año de su implantación en 1990. La guerra de 1991 tuvo un efecto devastador. La infraestructura de Iraq fue brutalmente destruida. Es tristemente célebre la afirmación del subsecretario general de las Naciones Unidas que visitó Iraq en marzo de 1991 y que indicó que el conflicto había tenido resultados casi apocalípticos y que Iraq había regresado a una etapa preindustrial.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Autor de un espléndido libro ya citado, tiene otra obra memorable: *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 121.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> “We do not agree with the nations that argue that if Iraq complies with its obligations concerning weapons of mass destruction, sanctions should be lifted”. *Idem*.

<sup>28</sup> Rose, Euclid A., *op. cit.*, nota 6, p. 470.

<sup>29</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Impact of the Oil-for-Food Programme on the Iraqi People*, 7 de

Los poderosos y aterradores bombarderos dieron cuenta de las plantas generadoras de electricidad, cuya capacidad decreció un 75%, dejando fuera de servicio a 20 de las 24 centrales eléctricas, lo que golpeó duramente al abastecimiento de agua y afectó severamente la salud de la población.<sup>30</sup> Aparece en el Informe *Impact of the Oil-for-Food Programme on the Iraqi People* una consideración que es terriblemente crítica —algo que contrasta con el tono de mesura que distingue a los reportes del CII—: la destrucción de la infraestructura incidió en la extensión de enfermedades diarreicas y en brotes de cólera y se pregunta si la destrucción de los medios de suministro y tratamiento de agua fue una estrategia para ganar la guerra, algo que no está claro, pero sostiene que estos objetivos fueron destruidos exitosamente desde las primeras etapas de los bombardeos.<sup>31</sup> Si la invasión de Iraq a Kuwait fue un crimen de agresión, estos bombardeos, casualmente selectivos, sólo pueden tipificarse como crímenes de guerra, no todos los daños pueden cobijarse bajo el eufemismo exculpatorio de “daños colaterales”.

Para colmo, el fuego de los pozos incendiados contaminó el aire y la calidad del agua, se colapsó la enseñanza en las escuelas, miles de varones, padres y hermanos desaparecieron, el desempleo aumentó sensiblemente.<sup>32</sup>

En los medios gubernamentales, diplomáticos, políticos, académicos y entre las organizaciones no gubernamentales surgió una gran preocupación por las consecuencias. Trabada la cuestión de las sanciones al interior del CS, en ámbitos privados prosperó la reconsideración sobre su índole y alcances. Hacia fines del decenio de los años noventas se impulsaron dos iniciativas conocidas como el proceso de Interlaken, auspiciado en 1998 por el gobierno suizo, y el de Bonn-Berlín, impulsado en 1999 por el gobierno alemán. Ambas iniciativas congregaron a expertos y

septiembre de 2005, <http://www.iic-offp.org/documents.htm>, pp. 6 y 7.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>32</sup> *Idem*.

concedores de esta problemática. Fueron reuniones que alcanzaron aportaciones de gran valía,<sup>33</sup> cuestionaron la procedencia de sanciones generales y de carácter indiscriminado, y confeccionaron doctrinalmente un tipo de sanciones que han sido conocidas como “selectivas” o “inteligentes”, cuyo propósito distintivo era salvar en la mayor medida posible a la población civil de los efectos perniciosos y ser enderezadas contra los gobernantes y otros actores, particularmente circunscritas al embargo de armas, de equipo militar, al congelamiento de fondos gubernamentales y personales en el extranjero, a la prohibición de realizar viajes internacionales a los funcionarios públicos y a otras personas, etcétera.

Este tipo de sanciones “selectivas” o “inteligentes” se impusieron en 1999 a los talibanes de Afganistán y a Al Qaeda a raíz de los atentados de 1998 contra las dos embajadas norteamericanas en África.<sup>34</sup> Los procesos de Suiza y Alemania fueron inspiradores de esta nueva forma de accionar, pero respecto a Iraq se quedaron en la concepción virtuosa hasta que sobrevino la guerra de 2003 y el CS levantó las sanciones.

En la línea de replantear las sanciones, cobra relevancia la propuesta del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio en su informe *Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos*,<sup>35</sup> realizado por el Grupo de Estudio que constituyó el secretario general en 2003 para plantear criterios sobre la reforma de la Organización de las Naciones Unidas. El informe contuvo algunas recomendaciones sobre la materia que nos ocupa:

<sup>33</sup> Cortright, David y López, George A., *Sanctions and the Search for Security, Challenges for UN Action*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 4.

<sup>34</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 de 1999, y 1333 de 2000. Véase Méndez-Silva, Ricardo, “El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad”, *Jornadas de Derecho Internacional*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2003, pp. 394-397.

<sup>35</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos*, 1o. de diciembre de 2004, A/59/565, pp. 57 y 58.

a) Establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de autoridad y capacidad suficientes a fin de que se realicen investigaciones serias y profundas;

b) Los Comités de Sanciones deben elaborar mejores directrices y procedimientos para la presentación de informes que faciliten a los Estados el cumplimiento de las sanciones y mantener actualizadas las listas de las personas o entidades sancionadas;

c) Nombrar a un funcionario por el secretario general “con recursos y apoyo suficientes” que suministre al CS análisis sobre la mejor manera de imponer sanciones y coadyuvar a su implementación. Se ha entrecomillado la frase para dar a entender, según creo, que el Programa Petróleo por Alimentos careció de una infraestructura adecuada, situación que incidió en los desbarajustes administrativos y en la imposibilidad de controlar adecuadamente las operaciones;

d) El funcionario que se propone en el inciso anterior debe estar facultado para prestar asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, diagnosticar las necesidades de apoyo y, en su caso, recomendar ajustes para lograr que las sanciones tengan mayor eficacia;

e) Deben hacerse donaciones más altas aplicadas al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de administración de fronteras de los Estados miembros para hacer efectivas las prohibiciones en las zonas conflictivas. El caso de Iraq ofreció sobrados ejemplos de contrabando, porque el CS sólo aprobó inspecciones de los bienes dentro del Programa Petróleo por Alimentos y dejó sin ningún tipo de vigilancia o control tanto el petróleo y los bienes que se comerciaban ilegalmente.

f) Deben imponerse sanciones secundarias contra los Estados miembros que violen de manera crónica las sanciones. Utiliza la expresión crónica para dejar aparte la violación involuntaria u ocasional, pero aborda un punto vital. Ha sido recurrente la violación del régimen de sanciones, a veces por necesidad pero en otras por atender intereses económicos propios. Y el CS es el momento que no sanciona a los Estados que deliberada y obstinadamente incumplen con el régimen coercitivo.

g) El secretario general, en consulta con el CS, debe establecer un mecanismo de auditoría “apropiado” para supervisar la administración de las sanciones. Luego de conocerse el Informe del Comité de Investigación Independiente, que reveló deficiencias e insuficiencias administrativas tanto en el CS como en la Secretaría, la recomendación vale por su pertinencia. Ello requeriría mayor apoyo financiero a la Secretaría, ampliación institucional de facultades en un coto de caza del CS, algo a lo que este órgano es renuente.

h) La conveniencia de que los comités de sanciones establezcan procedimientos ágiles para analizar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones y, en su caso, autorizar las excepciones pertinentes. Insiste en que el CS debería seguir trabajando en el propósito de aligerar las consecuencias humanitarias de las sanciones. Obviamente, el caso de Iraq fue la guía de este criterio.

i) Establecer procedimientos para que las personas o entidades cuyos nombres aparecen en una lista establecida por el CS puedan presentar las aclaraciones del caso y solicitar las rectificaciones procedentes.

### III. EL RÉGIMEN DEL PROGRAMA PETRÓLEO POR ALIMENTOS

#### 1. *Planteamiento*

Las sanciones contra Iraq fueron concebidas con un carácter general, pero se excluyeron del bloqueo “los suministros destinados estrictamente a fines médicos y, en circunstancias humanitarias, los alimentos, a cualquier persona o entidad en el Iraq y Kuwait...”.<sup>36</sup> Pese a ello, el criterio resultó etéreo, pues el bloqueo económico privó al Estado iraquí de recursos para abastecerse en el exterior.

<sup>36</sup> Mencionaba la Resolución 661 a Kuwait porque éste estaba ocupado por Iraq.

Desde su implementación en 1990, el gobierno iraquí empezó a racionar los alimentos. Fue así que, una vez concluida la guerra en marzo de 1991 y extendido el régimen de sanciones en el mes de abril inmediato, se empezó a barajar un programa de excepción que permitiera a Iraq vender petróleo y con los ingresos adquirir alimentos y medicinas. En 1991 el CS aprobó dos resoluciones que bosquejaron el marco normativo e institucional del PPA, pero debido a la resistencia del gobierno de Iraq a aceptarlo, la versión final fue aprobada hasta 1995. La entrada en vigor del PPA tuvo que esperar todavía hasta principios de 1996 cuando se realizó la primera venta de petróleo, y hasta 1997 con el arribo del primer cargamento de bienes humanitarios.

## *2. La Resolución 706 del 15 de agosto de 1991*

Aprobada por el CS, manifestó su preocupación por la situación sanitaria y nutricional grave de la población civil iraquí. En este instrumento quedaron definidos los mecanismos del PPA que, sin embargo, sólo levantaría el vuelo hasta la Resolución 986 de 1995. Los puntos salientes de este bosquejo fueron:

a) Autorizar a Iraq a vender petróleo y productos derivados durante un periodo de seis meses por un monto que no debería de exceder 1,600 millones de dólares;<sup>37</sup>

b) El Comité 661 debería aprobar cada operación de venta de petróleo;<sup>38</sup>

c) Los ingresos de cada compra de petróleo se depositaría en una cuenta bloqueada que abrirían las Naciones Unidas y que administrarían el secretario general;<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Resolución 706 del Consejo de Seguridad del 15 de agosto de 1991, párrafo resolutivo número 1.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrafo 1, inciso a).

<sup>39</sup> *Ibidem*, párrafo 1, inciso b).

d) Se estableció que de los ingresos, una parte se destinaría a la compra de alimentos y medicinas que realizaría el secretario general;<sup>40</sup>

e) Igualmente, se consigné que con cargo a los ingresos correrían los gastos de administración de las actividades contempladas por la Resolución, así como otras relacionadas con actividades humanitarias;<sup>41</sup>

f) Decidió también que una parte de los ingresos se dedicaría a las compensaciones que debería pagar Iraq con motivo de la invasión a Kuwait,<sup>42</sup> obligación que le había sido impuesta por la Resolución 687 que había determinado crear un fondo para pagar indemnizaciones por su responsabilidad debida a "...toda pérdida directa o daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales, y por todo perjuicio directo resultante de la invasión y ocupación ilícitas de Kuwait".<sup>43</sup>

Quedó dibujado el esquema del programa a grandes trazos, pero daba pistas sobre la complejidad administrativa y política que a la postre generaría tantas complicaciones. Su finalidad era privar al gobierno de Hussein de fondos para proseguir con sus programas militares. Los ingresos del petróleo generados por el PPA y depositados en la cuenta bloqueada se destinarían a pagar no sólo la adquisición de bienes humanitarios sino a cubrir los gastos de administración del programa, las indemnizaciones a terceros por la invasión a Kuwait y los costos del desarme.

Aunque la presente Resolución fue aprobada con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y por consiguiente tenía fuerza obligatoria, el gobierno iraquí se negó a acatarla. Deberá tenerse presente que Iraq había sido derrotado en una contienda bélica autorizada por las Naciones Unidas, pero al fin y al cabo seguía siendo un Estado soberano al cual se le despojaba

<sup>40</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo número 2.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo número 3.

<sup>43</sup> Resolución 687 del Consejo de Seguridad del 3 de abril de 1991, párrafos resolutivos números 16, 18 y 19.

del manejo de sus propios recursos. Hussein pretendía que se levantaran las sanciones y no que se mantuvieran indefinidamente dentro del esquema de lo que finalmente fue el PPA.

### 3. Resolución 712 del 19 de septiembre de 1991

Dos meses después se aprobó otra resolución que complementó la base sentada por la Resolución 706. Igual que ésta, reiteró en los considerandos su preocupación por la “situación sanitaria y nutricional de la población civil iraquí y el peligro de que continuara deteriorándose...”. Pálida mención frente a los estragos del bloqueo económico y de la guerra, que fueron calificados por el subsecretario de la ONU ese mismo año como “apocalípticos”.<sup>44</sup>

En cuanto al régimen, señaló que la cantidad de 1,600 millones de dólares autorizada para un semestre estaría sujeta a revisión con apego a una evaluación constante,<sup>45</sup> previsión ésta que prevaleció en el régimen final por medio de autorizaciones semestrales. Asimismo, autorizó al secretario general para que liberara una tercera parte de la cantidad reunida “para financiar la compra de alimentos, medicamentos, materiales y suministros destinados a subvenir a las necesidades esenciales de la población civil”,<sup>46</sup> disposición en suspenso, pues el rechazo de Hussein al Programa persistió y se abrió un paréntesis de costosos regateos para la población.

Entre las novedades de la presente Resolución figuró la determinación de que los productos petroleros gozarían de inmunidad mientras fueran propiedad de Iraq, al igual que la cuenta bloqueada que administraría el secretario general, a fin de evitar que pudieran ser objeto de embargo por partes interesadas afectadas y que se entorpeciera su canalización a los fines del Programa.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Véase nota 30.

<sup>45</sup> Resolución 712 del Consejo de Seguridad del 19 de septiembre de 1991, párrafo resolutivo número 1.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párrafo 2.

<sup>47</sup> *Ibidem*, párrafos 5 y 6.

El régimen de inmunidad fue recogido también en la versión final del programa.

#### 4. *Resolución 986 del 14 de abril de 1995*

La Resolución 986 revivió el esquema elaborado cuatro años atrás y le dio un rostro definitivo. En los considerandos se encuentran las consabidas lágrimas de cocodrilo “Preocupado —el CS— por la grave situación sanitaria y nutricional de la población y por el riesgo de que esa situación se siga deteriorando”. ¿El riesgo...? Se pregunta uno.

Los puntos principales que configuraron al PPA quedaron definidos de la siguiente manera:

a) Autorizó a los Estados a importar petróleo y sus derivados de Iraq hasta por una cantidad de mil millones de dólares durante tres meses. Después se estabilizaría el periodo en lapsos de seis meses. Paulatinamente se aumentó la cantidad semestral hasta que hacia las postrimerías del Programa se eliminó un límite específico. Funcionó durante 13 fases de seis meses en las que se hicieron ajustes tanto a los montos semestrales autorizados como a los artículos que eran susceptibles de ser vendidos a Iraq.

En la primera fase se autorizó la venta de petróleo por 2 mil millones de dólares, en febrero de 1998 se permitió una venta de 5 mil 256 millones de dólares. A la par que se incrementaba el monto del petróleo que se podía comprar a Iraq, se fueron ampliando los bienes que podía adquirir. A partir de 1998 se autorizaron otros sectores relacionados con la infraestructura y en 2003, para el inicio de la guerra, se contaba con veinticuatro programas adicionales, lo que trascendió la naturaleza original del programa, que ya no se circunscribió a los alimentos o a los artículos estrictamente humanitarios.<sup>48</sup> Con la Resolución 1284 de 1999 se eliminaron las limitaciones respecto a un límite máximo

<sup>48</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 18.

que podría exportar Iraq.<sup>49</sup> Permaneció, sí, rígido e inalterable el celo del Comité 661 de negar la autorización de bienes binarios, esto es, de los que podían tener un uso dual y ser aprovechados con fines bélicos, un criterio impreciso y arbitrario que funcionó como un bloqueo férreo a los movimientos de compras y ventas.

Fueron trece fases semestrales en total desde que el PPA empezó a funcionar a principios de 1996 con la primera compra de petróleo, y en 1997 con el arribo del primer cargamento de bienes humanitarios hasta su conclusión tras la invasión de los Estados Unidos y su coalición de allegados;

b) La Resolución 986 incluyó varios pormenores. El Comité 661 fue encargado de aprobar cada una de las transacciones petroleras. Los Estados interesados en que sus empresas comercializaran el petróleo debían contar con la aprobación del gobierno de Iraq y presentar una solicitud al Comité 661. La solicitud para adquirir el petróleo debería incluir el precio de compra, el precio justo del mercado, la ruta de exportación, la apertura de una carta de crédito pagadera a la cuenta bloqueada, además de otros datos;<sup>50</sup>

c) Instruyó al secretario general para que abriera una cuenta bloqueada a fin de que los recursos depositados, provenientes de las exportaciones petroleras, no fueran manejados por el gobierno de Iraq y se orientaran a cubrir las necesidades humanitarias de la población;<sup>51</sup>

d) El financiamiento de las importaciones por Iraq de bienes humanitarios procedía de igual suerte merced a la autorización del Comité 661, sobre la base de los siguientes criterios: *i)* que cada exportación de bienes fuera hecha a solicitud del gobierno de Iraq; *ii)* que Iraq garantizara el reparto equitativo de los bienes, y *iii)* que el pago de las mercancías se concretara cuando el secretario general hubiera recibido confirmación autenticada de

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Resolución 986 del Consejo de Seguridad del 14 de abril de 1995, párrafo resolutivo número 1, inciso a).

<sup>51</sup> *Ibidem*, párrafos 7 y 8.

que hubieran arribado los bienes objeto de la operación.<sup>52</sup> Fue ésta la réplica de la facultad del gobierno de Iraq para designar a los compradores del petróleo y afianzó su capacidad de maniobra dentro del programa, y

e) Dispuso lo procedente para que se efectuaran los depósitos correspondientes al Fondo de Compensación, los referentes a los gastos administrativos del Programa, los resultantes de servicios prestados por personal especializado, los de los agentes independientes de inspección, de los contadores públicos especializados, de los erogados por la Comisión Especial de Desarme y otros gastos “razonables”.<sup>53</sup> Es de subrayarse que los ingresos del petróleo fueron contemplados no sólo para financiar bienes humanitarios.

A simple vista y sin necesidad de grandes lucubraciones, sobresale el error de haber dejado a Hussein encargado de seleccionar a los compradores de petróleo y a los vendedores de bienes humanitarios. Con un poco de práctica y experiencia adquirida, no resultó difícil subfacturar o sobrefacturar los precios. Aunque realistamente, las Naciones Unidas, por otra parte, carecían de la infraestructura para asumir esa responsabilidad.

Existió todavía una modalidad adicional que incrementó la complejidad del PPA. Las tres gobernaciones norteñas, Dihouk, Arbil y Suleimaniyeh, que habían cobrado un importante margen de autonomía en virtud de la exclusión aérea impuesta en 1991, sin que mediara una aprobación del CS, por los Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y, en un principio, también por Francia, quedaron bajo la autoridad del Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas (PHINU).

La Resolución 986 asignó entre 130 y 150 millones de dólares cada noventa días a las gobernaciones citadas que deberían ser manejados por el PHINU. Fueron nueve las agencias y los organismos especializados de la familia Naciones Unidas que ac-

<sup>52</sup> *Ibidem*, párrafo 8.

<sup>53</sup> *Ibidem*, párrafo 8, incisos b), c), d), e) y f).

tuaron como el brazo institucional humanitario y que tuvieron lo suyo en el gran desarreglo administrativo que resultó el PPA: el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Si bien no hay evidencias de fraudes o abusos dentro de este apartado del PPA, en cambio, la planeación y la ejecución de los proyectos dejaron mucho que desear.

No debe pasar inadvertido que el PPA estuvo nutrido con los propios recursos de Iraq, más propiamente dicho, del pueblo iraquí, sometido a una subsistencia famélica que por contra despertó el apetito de legiones de corruptos fascinados por una abundancia de dólares. Hans Von Sponeck, coordinador humanitario de las Naciones Unidas para Iraq, y uno de los más decididos críticos de las sanciones, llama la atención sobre lo impropio de estimar como humanitario a un programa cubierto por los iraquíes ya que la noción de “asistencia humanitaria” está usualmente asociada a la ayuda proveniente del exterior.<sup>54</sup>

Es menester subrayar, asimismo, que el dinero generado por el Programa se estableció para comprar bienes humanitarios fuera del país y en ningún momento para estimular la producción interna y alentar a los productores domésticos severamente golpeados por las consecuencias de la guerra. Con el afán de estrangular al gobierno se aplastó la posibilidad de reconstituir la infraestructura y las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

Por añadidura a las atribuciones reservadas al gobierno iraquí para proponer compradores y vendedores, se le concedió —no podía ser de otro modo— la distribución de los alimentos y me-

<sup>54</sup> Von Sponeck, Hans C., *A Different Kind of War: the UN Sanctions Regime in Iraq*, Nueva York, Berghahn Books, 2006, p. 11.

dicinas en el sur y el centro de Iraq (en el norte, como se ha señalado, tocaba esta responsabilidad al Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas) lo que trajo consigo una influencia considerable y una consolidación del poder interno de Hussein, pues el reparto demandó un sistema de inscripciones, de talones, que tuvieron una secuela de control político.

La resolución fue adoptada el 14 de abril de 1995, fincada en el capítulo VII con rango obligatorio. A partir de la aprobación fue necesaria una ronda fatigante de negociaciones entre el secretario general, Boutros-Ghali, y el gobierno iraquí, que alcanzó una cincuentena de sesiones que finalmente permitieron un entendimiento “flexible”, como lo adjetivó el Comité Independiente de Investigación para ganar la adhesión de Iraq.<sup>55</sup> Se entenderá entonces la razón por la que transcurrió todavía un lapso superior a un año y medio para que se realizara en diciembre de 1996 la primera exportación de petróleo, y casi dos años para que arribara a Iraq, en marzo de 1997, el primer cargamento de bienes humanitarios.<sup>56</sup>

#### IV. LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA PETRÓLEO POR ALIMENTOS

Los datos y la información que sustentan a este apartado provienen del Informe del Comité Independiente de Investigación,<sup>57</sup> constituido por el secretario general Koffi Annan, en 2004 para enfrentar las acusaciones que pululaban sobre malversaciones y malos manejos que se habían dado en torno al PPA.<sup>58</sup> Estuvo in-

<sup>55</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 15.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>57</sup> Para esta parte se ha revisado también el Informe de la United States Government Accountability Office rendido a los Comités del Congreso. United States Government Accountability Office, *United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities*, Washington, abril de 2006.

<sup>58</sup> Véase cita número 1. Además de los tres miembros que integraron el Comité, éste se apoyó en un personal compuesto por aproximadamente 75 espe-

tegrado por Paul A. Volcker —presidente—, ex secretario del Tesoro Americano, y por otros dos miembros, Richard J. Goldston, magistrado sudafricano, y Mark Pieth, profesor suizo de derecho penal.<sup>59</sup>

El Comité desarrolló un intenso trabajo, de alta calificación profesional, rindió tres informes preliminares, más uno final dividido en dos entregas. Los reportes son reveladores, fueron minuciosamente elaborados vía la revisión de archivos clave como la información del gobierno iraquí sobre el Programa y las entrevistas a innumerables funcionarios del propio gobierno iraquí y de otros gobiernos, a diplomáticos y miembros de empresas.

Con todo lo exhaustivo que fue, no se encontró a salvo de algunas limitaciones insuperables. La revisión *in situ* en Iraq no se pudo realizar por las razones obvias de la inseguridad prevaleciente. No menos significativa fue la falta de cooperación de China y de la Federación Rusa que negaron el acceso a sus archivos y fuentes de información, de importancia suma porque fueron los Estados los que proponían al Comité 661 a las empresas que deseaban comprar y vender a Iraq. Los Estados Unidos, indignados por los torcidos manejos, no se quedaron muy atrás. El Comité recibió asistencia significativa (*significant assistance*) del Departamento de Estado, de la Misión estadounidense ante las Naciones Unidas y de la *New York County District Attorney's Office*, pero aclara en su Informe que otros órganos del gobierno norteamericano rehusaron cooperar.<sup>60</sup> Igualmente, hubo reticen-

cialistas en distintas materias, derecho, criminología, contaduría, demografía, pertenecientes a 28 países. Realizó 1,100 entrevistas en países de todas las regiones del mundo, África, Asia, Australia, Europa, Norteamérica y Sudamérica. En sus pesquisas reunió documentos que alcanzaron doce millones de páginas, procedentes de gobiernos, personas y empresas privadas; tuvo acceso a computadoras del personal de las Naciones Unidas, información electrónica de la organización, incluyendo *e-mails* y, por supuesto, registros del Gobierno de Iraq, principalmente del ministerio del petróleo, de la dependencia State Oil Marketing Organization (SOMO) y de otros ministerios.

<sup>59</sup> Véase nota 1.

<sup>60</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 10.

cia de otras entidades y personas, por ejemplo la empresa *Saybolt*, encargada de la supervisión de las ventas petroleras, prohibió a sus inspectores declarar ante el Comité, y Kojo Annan, el hijo del entonces secretario general, declaró en una sola ocasión y se negó posteriormente a hacerlo cuando el Comité pretendía corroborar y confrontar sus dichos.

### 1. *Los recursos que generó el programa*

El programa administró operaciones por 100 mil millones de dólares durante los siete años de vigencia, se recuerda, de 1996 a 2003. 64.2 mil millones correspondieron a las ventas de petróleo de Iraq que involucraron a 248 empresas compradoras. Los ingresos fueron depositados en la cuenta bloqueada de las Naciones Unidas; de esta cantidad 34.5 mil millones de dólares se destinaron a la adquisición de bienes humanitarios que comprendieron a 3,614 empresas.<sup>61</sup>

Es pertinente aclarar que fueron 100 mil millones de dólares en operaciones, pero la cantidad real que se movió fue la primera cifra, 64.2 mil millones de dólares. Entre el 53% y el 59% de este total se destinó a la adquisición de los bienes humanitarios para el centro y el sur de Iraq bajo responsabilidad del gobierno de Saddam Hussein; el 13% fue dedicado al norte de Iraq bajo la égida del Programa Humanitario de Naciones Unidas; el Fondo de Compensaciones recibió entre un 25% y un 30% de los ingresos; los gastos de administración del programa contaron con el 2.2%, y los gastos que conllevaron las inspecciones de armas fueron del 0.8%.<sup>62</sup>

En el último Informe, el CII señaló que, en dólares, las compras de bienes humanitarios ascendieron a 32 mil millones para

<sup>61</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the Oil-for-Food Programme*, 27 de octubre de 2005, <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm>, p. 1.

<sup>62</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 17 y 18.

el centro y el sur de Iraq, y 5 mil millones de dólares para el norte. Es sobresaliente el dato de que en el universo de estos negocios intervinieron 4,510 compañías.<sup>63</sup>

## 2. *La selección de las empresas compradoras y vendedoras*

Como se ha expresado repetidamente, era competencia del gobierno de Iraq designar a los compradores de petróleo que debían ser registrados ante las Naciones Unidas por las representaciones de sus Estados ante la ONU. Acorralado, el gobierno de Hussein supo sacar ventaja del mecanismo instrumentado.

Al principio del PPA el gobierno iraquí mostró disposición de vender petróleo a los Estados Unidos, seguramente con el ánimo de congraciarse con la superpotencia y de que las sanciones se levantaran, pero como el coqueteo petrolero fue desestimado, imprimió un giro y las ventas se canalizaron mayoritariamente a empresas rusas y a las de otros países favorables al levantamiento, sobre todo si eran miembros del CS, para decirlo por su nombre, Francia, China y Rusia.<sup>64</sup>

Desairado, Iraq mostró su desprecio a las empresas norteamericanas, incluidas en una lista negra. Es de imaginarse la bilis acumulada del gobierno y de las empresas norteamericanas, aunque como en los negocios todo se vale y el fulgor de las ganancias anheladas estimula la imaginación, el 36% del petróleo iraquí comercializado a través del PPA fue a parar finalmente a las manos de los Estados Unidos por medio de triangulaciones y ventas indirectas.<sup>65</sup>

Con arreglo a declaraciones de funcionarios iraquíes, el mismo criterio fue aplicado en la adquisición de los bienes huma-

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 18. Véase también Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 3.

<sup>64</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 27.

<sup>65</sup> *Idem*.

nitarios y, a la postre, a la compra de artículos de otra índole, relacionados con la infraestructura y los insumos de la industria petrolera.<sup>66</sup>

Una variante de importancia ostensible, derivada de la capacidad de Iraq para designar compradores y vendedores, fue la de otorgar “asignaciones” de miles e incluso millones de barriles de petróleo a individuos que fungían como intermediarios y que posteriormente las vendían a empresas petroleras que se encargaban de la comercialización final.<sup>67</sup>

### *3. Los sobrecargos en los precios del petróleo*

En 2000 Iraq empezó a demandar a los compradores un cargo extra por cada barril sobre el precio del petróleo. Este ingreso se estableció y se manejó al margen de la cuenta bloqueada. Cabe decir que Iraq solicitó en un principio una autorización oficial a la Secretaría General y al CS para que autorizara este sobreprecio, pero se topó con un rechazo indiferente.

Sin caer en el desánimo, por la libre, impuso un sobrecargo que osciló entre 10 y 50 centavos por barril. El truco era pactar un precio inferior al petróleo y el comprador entregaba la diferencia por fuera a través de pagos en instituciones bancarias en Jordania y en el Líbano y directamente en efectivo en las embajadas iraquíes en otros países. La cantidad de cincuenta centavos de dólar por barril resultó exagerada, movió al descontento de las empresas, algunas de las cuales cancelaron sus compras, medida que desestabilizó al mercado iraquí. Se calcula que estos trasiegos provocaron una pérdida de 2 mil millones de dólares en ganancias al PPA durante el periodo de diciembre de 2000 a febrero de 2001.<sup>68</sup> El sobrecargo fue bajando de los 50 centavos por barril a 30, luego a 20, para mantenerse al fin en un promedio de

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> El tema de las asignaciones se trata abajo en el punto 6 del presente apartado.

<sup>68</sup> *Idem.*

15 centavos por barril. El gobierno de Iraq logró obtener por este concepto 229 millones de dólares,<sup>69</sup> cantidad que no se antoja espectacular en el contexto de las operaciones totales —recuérdese cien mil millones de dólares—, pero evidencia el afán de buscar recursos por cualquier rendija que se abriera en la compleja red de comercialización.

Los reembolsos se efectuaron en cuentas bancarias<sup>70</sup> en el *Jordan National Bank* y en el *Fransabank*, libanés, a nombre de funcionarios de la empresa estatal iraquí *State Oil Marketing Organization* (SOMO) y de otras personas de nacionalidad iraquí. Miembros de las empresas hacían los depósitos.<sup>71</sup> Los recibos de los depósitos y las cuentas mensuales eran enviados por los bancos a SOMO. Luego de que los sobrecargos eran depositados a nombre de las distintas personas se transferían a cuentas del Banco Central de Iraq.

Por otro lado, con miras a facilitar el trámite a los clientes, y en aras de una ágil y eficiente dinámica empresarial o por la necesidad que suele tener cara de hereje, las entregas se realizaban en efectivo en varias embajadas de Iraq, principalmente en las de Egipto, Grecia, Italia, Malasia, Rusia, Suiza, Siria, Turquía y Vietnam. El mecanismo establecido para realizar los pagos tuvo perfiles originales y sofisticados. En esta oportunidad se relata el que operó en la embajada iraquí en Moscú y que a no dudarlo es emblemático, pues los mayores depósitos de este tipo ocurrieron precisamente en esta misión diplomática.

El Ministerio iraquí de Relaciones Exteriores instaló un comité de tres miembros en su embajada en la Federación Rusa para recibir y registrar las entregas. La frecuencia de los pagos variaba, uno por mes o varios por semana. Los miembros del Comité contaban diligentemente los dólares en presencia del representante de la compañía que se apersonaba con la cuota correspondiente.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>70</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 19.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 20.

Con pulcritud administrativa se elaboraban tres copias del recibo que contaba con un número de serie, se consignaba la cantidad objeto de la entrega y los tres miembros del comité estampaban su firma. Como culminación de la operación, el embajador, en su calidad de máxima autoridad diplomática firmaba y sellaba el recibo.<sup>72</sup> ¡Debe de haber sido una ceremonia impresionante!

El dinero permanecía resguardado en una caja de seguridad del Consejero Comercial dentro del recinto diplomático, a la espera de su traslado a Bagdad en la fecha que estratégicamente determinaba el embajador. Para el traslado se utilizaban valijas diplomáticas de cuero, de tamaño apropiado para albergar hasta un millón y medio de dólares en billetes de cien. El efectivo se transportaba en aviones rentados por la compañía *A. V. M. Air* que realizaba vuelos regulares entre Moscú y Bagdad. El traslado probó tener cola, pues el director de la compañía, el señor Adel Al-Dzhilau, de conformidad con la información disponible en el Ministerio del Petróleo iraquí, solicitó y recibió asignaciones de petróleo para ser negociadas y comercializadas por su parte.<sup>73</sup>

Una vez en Bagdad, el correo diplomático llevaba la valija al Ministerio de Relaciones Exteriores, entregaba el efectivo, se elaboraba un recibo con dos copias, una para el Ministerio y otra para la Embajada de Moscú, a fin de despejar dudas sobre el cumplimiento estricto de la operación. Seguidamente, la suma era depositada en la cuenta de SOMO en el banco iraquí *Rafidain* en presencia de testigos, no sabemos si de honor, que corroboraban que hubiera coincidencia entre la cantidad enviada y la recibida. El paso último consistía en la transferencia a la cuenta del Ministerio de Finanzas en el Banco Central de Iraq.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>74</sup> Con mucho —dice el Informe Volcker— la mayor cantidad de pagos provinieron de compañías rusas, más de 52 millones de dólares entre marzo de 2000 y diciembre de 2002, o sea, alrededor de una cuarta parte de los ingresos por este concepto. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 29 y 30.

No por ser dinero mal habido podía dejarse a la ligera el control, el lavado de dinero exige una buena dosis de sofisticación en el tinglado de trámites.

#### 4. *Otros pagos y sobornos*

Iraq exigió otro tipo de pagos, ligados a los servicios que ofrecía y por los cuales cobraba una cuota tras haberse entregado los bienes humanitarios. La modalidad fue llamada *after-sales-service fees*<sup>75</sup> y consistía en al menos un pago del diez por ciento de los contratos de venta por gastos de administración y para cubrir el transporte de los bienes desde los puntos de arribo de la mercadería hasta su destino final en Iraq, usualmente Bagdad. Estas cuotas superaron sensiblemente a los ingresos por sobreprecio del petróleo y ascendieron a 1,060 millones de dólares, sumados a otros 500 millones de dólares captados por servicios semejantes.<sup>76</sup> En condiciones normales estos costos corren a cargo del importador, pero establecidos en Iraq para allegarse ingresos extras fueron una fuente de recursos ajenos a los de la cuenta bloqueada.

A las compañías que se prestaban a pagar estas cuotas se les aumentaba el precio real a fin de que quedara incluida la cuota en la operación. El Comité 661 tuvo conocimiento de estas prácticas, pero no le mereció atención decidida, algunas discusiones tuvieron lugar sin que hubiera mediado acción alguna para contenerlas y reprimirlas.<sup>77</sup>

#### 5. *El contrabando de petróleo*

El gobierno de Saddam Hussein obtuvo ingresos significativos por el contrabando de petróleo realizado también al margen de

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 39.

las operaciones del PPA y que fueron significativamente mayores que las ganancias derivadas de los contubernios que ocurrieron dentro del mismo, tales como los sobrecargos, las tarifas de servicios prestados o simplemente los sobornos.

Es pasmoso que habiéndose implantado un régimen de sanciones obligatorio en un entorno de conflictividad y encono contra el destinatario, el contrabando hubiera ocurrido con desenfado a pleno sol. El Informe revela textualmente: “Miles de embarcaciones, vehículos y camiones contrabandearon petróleo y bienes —en ambas direcciones a través de la frontera iraquí— sin ningún tipo de inspección o vigilancia por las Naciones Unidas”.<sup>78</sup> Este descontrol se explica por el mandato limitado extendido por las Naciones Unidas a los inspectores en tierra que sólo podían hacer revisiones a los bienes vendidos y comprados dentro del Programa. Las operaciones al margen no estuvieron sujetas a vigilancia. El Comité 661 extendía las autorizaciones dentro del PPA, pero se desentendió de su cometido esencial, la vigilancia del régimen de sanciones en un sentido amplio. El Informe es reiterativo sobre el relajamiento prevaleciente en la aplicación del Programa y apunta el papel fundamental que tuvieron el CS y su Comité 661, como responsables primordiales que miraron para otro lado mientras ocurría el escandaloso mercadeo.<sup>79</sup>

En buen grado, el contrabando se explica por la dependencia de los vecinos de Iraq respecto a su petróleo. Las sanciones aquejaron gravemente a los clientes tradicionales y no sólo a Iraq. Jordania llegó a pedir la aplicación del artículo 50 de la Carta de la ONU<sup>80</sup> que contempla la aplicación de medidas especiales, inclusive la adopción de excepciones a favor de terceros Estados

<sup>78</sup> “Thousands of Vessels, vehicles, and trucks carried smuggled oil and goods —in both directions across the iraki border— without any kind of inspection or oversight by the United Nations...”. *Ibidem*, p. 31.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>80</sup> Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas: Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá

afectados por su implantación, pero el Comité 661 se durmió en sus laureles. La toma de decisiones por consenso acarreó una pesadez burocrática.

Así las cosas, el CS optó por el desgano y el disimulo. Estados Unidos se hacía de la vista gorda respecto a Jordania y Turquía; por su parte, Rusia y Francia tendieron un manto de complacencia ante Siria.<sup>81</sup> Les resultó más fácil a los custodios de la virtud sancionadora abrir boquetes en el régimen que actuar con seriedad y coherencia. Lo insólito fue que los trafiques no sólo ocurrieron a la luz del día sino que fueron formalizados con sendos protocolos o entendimientos con Jordania y Siria, al punto de que en este último caso las partes acordaron poner en funcionamiento un oleoducto que había padecido desperfectos durante la guerra de 1991.

El contrabando del petróleo aconteció en dos etapas históricas, la primera entre la implantación de las sanciones en 1990 y la entrada en vigor del PPA en 1996. En la primera etapa Jordania, aquejada por el corte del suministro de petróleo, optó por comprarlo en violación al régimen de las sanciones, con lo que Iraq tuvo la oportunidad de hacerse de algunos ingresos ante la sequía que se enseñoreaba sobre sus finanzas. La segunda etapa histórica correspondió al contrabando efectuado durante la vigencia del PPA, de 1996 a 2003. Obviamente, en ambas etapas el tráfico del petróleo acontecía a precios preferenciales con relación al precio dominante en el mercado internacional.

En el primer periodo Iraq vendió petróleo de contrabando por un equivalente a 2,559.81 millones de dólares,<sup>82</sup> habiendo correspondido la totalidad de la suma a ventas efectuadas a Jordania. En el segundo periodo, Iraq se las ingenió para vender la nada despreciable cantidad de 8,390 millones de dólares.<sup>83</sup> Jor-

el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

<sup>81</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 32.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>83</sup> *Idem*.

dania siguió figurando como cliente principal con 3,376.55 millones de dólares, pero Siria irrumpió disputándole cercanamente la primacía con adquisiciones por 3,132.07 millones de dólares. Otros clientes, modestamente, si se toman como referencia las cantidades anteriores, fueron Turquía que compró petróleo por 806.65 millones de dólares y Egipto con adquisiciones menores de 44.76 millones de dólares.<sup>84</sup>

El contrabando total, sumando los dos periodos, ascendió a 10,990.22 millones de dólares, casi 11 mil millones de dólares. Con mucho, fue el concepto de mayor envergadura en cuanto a percepciones ilícitas y, no sobra insistir, acontecieron al margen del PPA.

#### *6. Las asignaciones de barriles de petróleo a individuos*

Iraq empezó desde los inicios del Programa, durante la fase segunda, a conceder asignaciones de barriles de petróleo a individuos o instituciones para que las comercializaran en su provecho, flexibilizando la discrecionalidad que le fue concedida por el diseño del PPA para proponer compradores y vendedores. Este beneficio recayó en personajes influyentes de otros países, de la política, de la diplomacia, que sostenían puntos de vista afines con la causa del gobierno iraquí para atemperar o eliminar las sanciones.

El Informe del CII incluye una relación detallada de numerosos casos. Sólo con ánimo ilustrativo y un tanto al azar se consig- nan algunos de ellos.

##### *A. El Partido Comunista de la Federación Rusa*

De conformidad con el Ministerio Iraquí del Petróleo, al Partido Comunista de la Federación Rusa (KPRF) le fueron asignados

<sup>84</sup> *Idem.*

125.1 millones de barriles. A su vez, el KPRF comercializó la asignación a través de una entidad de nombre Fundación para la Amistad con los Pueblos de los Estados Árabes,<sup>85</sup> la cual colocó casi 107 millones de barriles entre varias compañías, ACTEC, Onaco, Rossbulneft y RAO MES.<sup>86</sup>

### B. *El caso de Jean-Bernard Mérimée*

No deja de parecerme un caso patético. Mérimée fue dueño de un distinguido historial diplomático al servicio de Francia: embajador ante Australia, India, Marruecos e Italia. Fungió entre 1991 y 1995 como representante permanente ante las Naciones Unidas y, en tal condición, como presidente del CS varias veces por el sistema de rotación dentro del órgano colegiado para el ejercicio de este cargo.<sup>87</sup> Durante sus tiempos diplomáticos en la Organización fue negociada y aprobada la Resolución 986, que instrumentó el PPA.

En consonancia con la política sostenida por Francia, fue partidario de que se atenuaran las sanciones conforme Iraq fuera cumpliendo con el proceso de desmantelamiento de sus programas y de las armas de destrucción en masa. Tras retirarse del servicio exterior francés fue designado asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas para Asuntos Europeos en 1999.<sup>88</sup>

De conformidad con el testimonio del señor Tariq Aziz, vice primer ministro iraquí (*Deputy Prime Minister*), el señor Mérimée solicitó una asignación de petróleo después de haberse retirado de la diplomacia francesa, lo que se antoja una especie de jubilación. En los archivos de SOMO apareció su nombre en la lista de asignaciones de 2001, año en el que todavía era asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas. Sirvió en

<sup>85</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 27.

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>88</sup> *Idem.*

ese cargo hasta la fase XI del programa y con arreglo a la misma fuente recibió asignaciones por seis millones de barriles de petróleo entre la fase X y la XIII.<sup>89</sup>

El señor Mérimée vendió dos millones de barriles de petróleo a la compañía *Fenar Petroleum Ltd.* mientras era asesor especial de la Secretaría.<sup>90</sup> La venta la hizo por conducto del señor Elias Firzli, a quien el Informe sobre la Manipulación del Programa señala como intermediario de quienes recibieron asignaciones en Francia. Ocupación lucrativa, sin duda, para quienes con información y contactos agregaron eslabones a la cadena de la corrupción. Por si fuera poco, los adquirentes finales pagaban al gobierno de Iraq el sobreprecio del petróleo que puso en vigor en esos años y que eran escamoteados al PPA.

Contra la inalterable tendencia de los señalados por haberse beneficiado de estas asignaciones que obstinadamente negaron haber recibidos tales favores, el señor Mérimée admitió haber recibido una sola asignación de parte del señor Tariq Aziz como un gesto de reconocimiento durante una visita que realizó a Bagdad por haber sido un justo negociador (*fair negotiator*) durante el establecimiento del PPA. En el derrumbe, el señor Mérimée admitió haber recibido sólo una comisión por la venta de su asignación. Los registros bancarios revelan que en enero de 2002 la empresa *Fenar Petroleum* le transfirió 165,725 dólares a una cuenta a su nombre en el *BMCE*, Banco de Marruecos. Puntilloso, declaró que tuvo cuidado de no involucrar a una entidad francesa en esta operación. El pago que recibió fue correspondiente a 8 centavos de dólar por barril comercializado.<sup>91</sup> Por añadidura, la operación implicó un sobreprecio de 621,471 dólares que fue reintegrado a Iraq.<sup>92</sup> Un círculo vicioso demencial.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>91</sup> *Idem*.

<sup>92</sup> *Idem*.

C. *El caso de los señores Roberto Formigoni y Marco Mazarino de Petro*

Según las declaraciones de funcionarios iraquíes y con base en los registros del Ministerio del Petróleo iraquí, se entregaron 27 millones de barriles de petróleo durante once de las trece fases en las que se desarrolló el PPA al señor Roberto Formigoni, quien a la sazón, fungía como presidente de la región de la Lombardia en Italia. Las negociaciones y los arreglos fueron llevados a cabo por la intermediación del señor Marco Mazarino de Petro, viejo amigo del primero, a través de una compañía llamada *Costieri Genovesi Petroliferi*.<sup>93</sup> Formigoni, pese a que las asignaciones figuraban a su nombre, negó haber estado involucrado.

D. *El caso del padre Jean-Marie Benjamin y el señor Alain Bionda*

El padre Benjamin era un asistente del secretario de Estado del Vaticano, el cardenal Agostino Casaroli. Militó cívicamente en contra de las sanciones y a favor de su levantamiento. En 1998 visitó Iraq y estableció una relación de amistad con el señor Aziz, por cierto, el único funcionario de fe cristiana en el gobierno de Hussein.<sup>94</sup> Como activista fundó la asociación *Benjamin Committee for Iraq* y en febrero de 2003, en vísperas de la guerra, participó en la organización del viaje de Aziz a Italia.

Alain Bionda es propietario de la empresa *Zyrya Management Services*. En el año 2000 representaba a varias compañías interesadas en realizar negocios con Iraq y acceder al mercado de petróleo iraquí. Debido al fracaso de sus gestiones se acercó al padre Benjamin con quien trabajó amistad.<sup>95</sup> En 2001 el religioso acompañó en un viaje a Iraq a Bionda y lo acercó a Aziz. El padre Benjamin aseveró que sólo cumplió con presentarlo y que no gestionó ninguna asignación y menos había extendido la mano

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 100.

para recibir alguna comisión. El hombre de negocios italiano ratificó enfáticamente las declaraciones del Padre Benjamin.

Fue descubierto, sin embargo, un depósito de Bionda por 140 mil dólares a nombre del padre Benjamin en una cuenta suiza. El mismo día de la transferencia el religioso envió 90 mil dólares a su cuenta en el Banco Vaticano *Istituto per le Opere di Religione*. El resto lo retiró en efectivo. El padre Benjamin admitió haber recibido dinero de Bionda en calidad de donación, aclarando que provenía de una persona y no tenía relación con empresa petrolera alguna. Agregó que la donación fue realizada a favor de la *Fondazione Beato Angelico* y no tuvo lugar en su propio provecho.<sup>96</sup> Accedió en prueba de buena fe a la petición del Comité de Investigación Independiente para que revisara sus historiales bancarios y resultó que de los 90 mil dólares que Benjamín trasladó a su cuenta, sólo 24,734 dólares fueron aplicados a la *Fondazione Beato Angelico*, el resto se diluyó en otros retiros innominados.

Alegó el padre Benjamin que el dinero lo utilizaba para sus actividades humanitarias en Iraq y que requería efectivo por el sistema económico prevaleciente en el país. El Comité aclaró que hasta el cierre del informe no recibió alguna relación que comprobara o que diera cuenta del destino de sus gastos en Iraq. También declaró el padre Benjamín, que parte del dinero lo utilizó para financiar la visita de Aziz al Vaticano para entrevistarse con el papa Juan Pablo II en febrero de 2003.<sup>97</sup>

De la lectura del Informe se antoja que el padre Benjamin quedó envuelto cándidamente en el *mare magnum* de un dinero quemante. Aun cuando a su nombre aparecieron asignaciones por 5.5 millones de barriles en los registros de SOMO, el CII afirmó que éstas nunca fueron utilizadas. Consta en una carta firmada por él y por declaraciones personales que rechazó una asignación que se le ofrecía por sus actividades y proyectos a favor del pueblo iraquí.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>98</sup> *Idem*.

### E. *El caso de Benon Sevan*

Benon Sevan fue el responsable principal del Programa Petróleo por Alimentos dentro del área administrativa de la ONU, en su calidad de director ejecutivo de la Oficina del Programa para Iraq, designado para este cargo por el secretario general, Kofi Annan. Sevan, un funcionario internacional de larga y prestigiosa trayectoria, quedó infortunadamente envuelto en los dimes y diretes de los trasiegos que ocurrieron dentro del PPA.

El CII descubrió a través de la revisión de los registros del Ministerio del Petróleo iraquí diversas solicitudes de asignación de petróleo iraquí tramitadas por Sevan para ser comercializado por la compañía *African Middle East Petroleum Co. Ltd. Inc* (AMEP). Fueron varias las asignaciones que por su gestión se dieron a esta compañía en el periodo 1998-2001. No cuesta imaginarse la soberbia de Hussein decidiendo asignaciones imploradas por el más alto funcionario administrativo de la Secretaría de las Naciones Unidas en el área directa del PPA.

*African Middle East Petroleum* era de magnitud modesta. Tanto Sevan como la compañía entraron al negocio a regatear migajas, si se comparan las asignaciones logradas con el monto total de las operaciones que ocurrieron dentro y fuera del programa. AMEP recibía la asignación y la comercializaba con un porcentaje de centavos sobre cada barril.

AMEP era propiedad de un egipcio de nombre Fakhry AbdeInour y tuvo como socio fundador a Fred Nadler, cuñado de un personaje muy importante de la escena diplomática de aquellos años, Boutros-Ghali, secretario general de las Naciones Unidas.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Interim Report*, 3 de febrero de 2005, <http://www.iic-offp.org/documents.htm>, p. 24. Boutros-Ghali no estuvo a salvo de sospechas en todo el *mare mágnum* de corruptelas. Las investigaciones descubrieron a dos personajes, Samir Vincent y Tongsun Park, con vínculos estrechos con la dirigencia gubernamental iraquí a quienes se puso en disposición de una cantidad de entre 13.5 y 15 millones de dólares para influir en el secretario general en lo relacio-

La constitución de la empresa no parece un dechado de virtudes comerciales, se constituyó en Panamá y tenía oficinas en Mónaco y Ginebra.<sup>100</sup> Nadler fungió como enlace entre Abdelnour y Sevan, quienes negaron haber realizado negocios relacionados con el petróleo iraquí, sin embargo, los registros de SOMO consignaron una evidencia distinta. Otros indicios apuntalan las sospechas, en los periodos en los que tenían lugar las negociaciones entre AMEP y SOMO, y las de Sevan con Abdelnour, la triangulación de llamadas telefónicas acontecía con diferencia de pocos minutos. Además, Nadler efectuó pagos a Sevan a través de una cuenta bancaria de la compañía *Caisor Services Inc.*, de la cual él era titular.<sup>101</sup>

Las revisiones exhaustivas del CII arribaron a dos cuentas de Sevan<sup>102</sup> que guardaban una cantidad de ciento sesenta mil dólares, resultante de depósitos hechos entre 1999 y 2003. Como justificación Sevan esgrimió que una tía fallecida le había heredado el dinero. Las pesquisas del CII esclarecieron que la señora había tenido una posición económica modesta, se había desempeñado como empleada pública, percibía una limitada pensión y habitaba un departamento pequeño que había sido adquirido por el propio Sevan.<sup>103</sup> Ciento sesenta mil dólares pueden ser poco dinero

nado con el acuerdo para establecer el Programa Petróleo por Alimentos. El CII determinó que no hubo evidencias de que se hubieran hecho pagos al secretario general. Además, su cuñado Fred Nadler, miembro de la empresa *African Middle East Petroleum* hizo dos transferencias por ocho mil dólares cada una a su hermana, la esposa de Boutros-Ghali. Sobre este particular quedó claro que las transferencias correspondieron a gastos familiares. *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 15 y ss.

<sup>100</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Interim Report*, *op. cit.*, nota 99, p. 20.

<sup>101</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Third Interim Report*, 8 de agosto de 2005, <http://www.iic-offp.org/documents.htm>, p. 23.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>103</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Interim Report*, *op. cit.*, nota 99, p. 25.

para los grandes magnates del petróleo y los súper millonarios de Forbes o para los que se frotaron las manos con el dinero de la corrupción, pero se antoja una cantidad descomunal para una tía jubilada. Sevan se trasladó a Chipre, su país de origen, en donde permanece aislado y a salvo de la acción de la justicia, pues no existe tratado de extradición con los Estados Unidos, país que ha iniciado una causa penal contra él.<sup>104</sup>

### 7. *Las organizaciones especializadas y agencias de Naciones Unidas*

En los “gubernados” kurdos rigió el Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas.<sup>105</sup> La exclusión aérea le permitió a la región ganar autonomía respecto a Bagdad, pero tuvo efectos colaterales. El gobierno central impuso un embargo general que se sumó en lo interno a las sanciones que decretaron las Naciones Unidas al Estado en su totalidad.<sup>106</sup>

El Informe del CII es escueto en este apartado debido al trabajo reducido que desarrolló sobre el terreno, e igualmente porque la precariedad económica del norte kurdo carecía prácticamente de un sistema bancario con lo que la circulación del dinero en efectivo no dejaba huellas de transferencias o registros.<sup>107</sup> Ello explica que no se dispusiera de cifras en este segmento del Pro-

<sup>104</sup> “The UN’s oil-for-food scandal. Rolling up the culprits”, *The Economist*, 13 de marzo de 2008, [http://www.economist.com/world/international/display-story.cfm?story\\_id=10853611](http://www.economist.com/world/international/display-story.cfm?story_id=10853611)

<sup>105</sup> Este programa estuvo integrado por el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones. *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, The Management of...*, op. cit., nota 12, p. 24.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 51.

grama y también en razón de que los trafiques mayores surgieron de la inventiva del gobierno de Iraq. Con todo, aparecen algunos botones de muestra: robo de dinero en efectivo, 300 mil dólares provenientes de la UNESCO, 90 mil dólares de la FAO, 40 mil con motivo de un accidente automovilístico, 64 mil de una oficina de la Organización Mundial de la Salud.<sup>108</sup> Una liquidez realmente escurridiza.

En cambio el Informe hace un diagnóstico de tonos alarmantes en la esfera administrativa por el trabajo desordenado e ineficiente de las organizaciones y agencias de las Naciones Unidas. Influyó en esta situación la falta de experiencia de las instituciones que actuaron más allá del marco de sus atribuciones y carecieron de capacidad ejecutiva y rigor administrativo; brilló por su ausencia una adecuada coordinación entre ellas y faltó supervisión a su interior y en un marco general.<sup>109</sup> Por razones que sería ocioso referir, las instituciones no eran responsables ante el gobierno de Iraq; respecto a las Naciones Unidas, dependían teóricamente de la Oficina para el Programa de Iraq (OIP), cuya sede se encontraba en Nueva York, y en el terreno de la Oficina del Coordinador Humanitario (UNOHCI), pero con la notoria falta de un marco administrativo maestro sin coordinación, lo que estimuló el celo de autonomía que cada una de las organizaciones y agencias defiende en mayor o en menor medida.<sup>110</sup>

El Informe hace notar que varias de las instituciones son de índole consultiva o regulatoria y que carecían de capacidad y de experiencia para lanzarse a la realización de proyectos complejos de ingeniería y construcción. Las circunstancias de premura y el desafío del programa condujeron a la improvisación y dejaron como fruto proyectos fracasados, retrasos costosos, administración endeble, “cuando menos”;<sup>111</sup> dos palabras que suenan a eu-

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>111</sup> “The consequences were outright failures of projects, or projects delayed and poorly managed, at best”. *Ibidem*, p. 49.

femismo y dan a pensar que las cosas fueron más graves en la realidad. Se privilegiaron obras en las que las autoridades de la región tenían interés, carreteras y puentes, en perjuicio, por ejemplo, del sector vivienda<sup>112</sup> que había sufrido menoscabo tras dos guerras, la represión de Hussein contra los kurdos y los chiítas, y los desplazamientos masivos para forzar el cambio demográfico de regiones con el repoblamiento de los árabes.

A lo anterior debe agregarse que Hussein jugaba sus piezas negando o retrasando caprichosamente visas a miembros del personal de Naciones Unidas asignados al norte, más todavía si se trataba de ciudadanos americanos o británicos; obstaculizaba asimismo el tránsito de materiales y mercancías destinados a esa región.<sup>113</sup>

Concluye el Informe que el Programa cumplió mayormente con su objetivo central, la distribución de los alimentos,<sup>114</sup> pero una investigación exhaustiva de este segmento quedó en veremos. No existen datos sobre malos manejos, pero es alarmante la soltura con la que el dinero se esfumaba. No se puede negar que la irresponsabilidad administrativa es una forma de corrupción que debe denunciarse dadas las ingentes necesidades del conjunto del pueblo iraquí tan castigado por propios y extraños.

#### V. DESIGNACIÓN DE *LE BANQUE NATIONALE DE PARIS*

Para manejar la cuenta bloqueada fue necesario designar a una institución bancaria que recibiera los ingresos procedentes de las ventas de petróleo y a través de la cual se hicieran los pagos para la compra de alimentos amén de las erogaciones correspondientes a los otros conceptos que definieron las resoluciones del CS cuando fue instituido el PPA.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 50 y 51.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 51.

La selección del Banco recayó en el *Banque Nationale de Paris* (BNP), el cual operó a través de varias sucursales y subsidiarias, concretamente el *Banque Nationale de Paris* de Nueva York y sus sucursales de Ginebra y Hong Kong, entre otras.<sup>115</sup>

La selección del banco francés dejó mucho que desear en cuanto a transparencia e imparcialidad. Correspondió a Yukio Takasu, director de la Oficina de Presupuesto de la Secretaría, coordinar el proceso para escoger a la institución financiera en cuestión, una vez que se había logrado la firma del memorando de entendimiento entre Iraq y las Naciones Unidas, el 20 de mayo de 1996. Refiere el Informe del CII que el secretario general, Boutros-Ghali, se reunió privadamente el 22 de mayo y de modo confidencial con el embajador francés para solicitarle el nombre de tres bancos de nacionalidad francesa que pudieran ser aceptables por Iraq. A no dudar, Boutros-Ghali percibía que Iraq tenía preferencia por una institución francesa. En esa reunión se barajaron tres nombres entre los que surgió el del *Banque Nationale de Paris* (BNP).<sup>116</sup>

Takasu conformó los lineamientos técnicos que deberían considerarse en un concurso de selección y elaboró el 28 de mayo una lista de dieciséis bancos, pero por lo visto no estaba enterado de las querencias iraquíes pues no incluyó al BNP. Sometida la lista al conocimiento del gobierno iraquí se salvó la omisión y fue agregada esta institución; contaron de igual suerte con la bendición iraquí la *Credit Agricole*, también francesa, y las suizas *Credit Suisse* y *Union Bank of Switzerland* (UBS).<sup>117</sup>

Seguidamente, Takasu presentó una lista última compuesta por seis bancos en los que figuraban dos de los propuestos por Iraq, el *Banque National de Paris* y el *Credit Suisse*, junto con el *Chase Manhattan Bank*, el *CitiBank*, el *Deutsche Bank* y el

<sup>115</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, pp. 433 y 434.

<sup>116</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Interim Report*, *op. cit.*, nota 99, p. 10.

<sup>117</sup> *Idem.*

*Union Bank of Switzerland*, que fueron invitados a participar en el proceso y dispusieron de una semana para presentar sus propuestas, tiempo comprometido dada la complejidad de las actividades a desarrollar. Durante ese lapso, el embajador iraquí en Naciones Unidas manifestó a Takasu que el deseo de su país era que la institución bancaria designada por la Secretaría saliera de entre el *Banque National de Paris*, el *Credit Suisse*, el *Deutsche Bank* y el *Union Bank of Switzerland*. Por mera coincidencia apartaba de sus preferencias al *Chase Manhattan Bank* y al *Citibank*, instituciones americanas. Cumplieron en tiempo con la presentación de sus ofertas el *Banque National de Paris*, *Chase Manhattan*, *Credit Suisse* y *Union Bank of Switzerland*. Conforme a la evaluación, *Credit Suisse* obtuvo la mejor calificación, sin embargo, y sin que se fundamentara la decisión, se otorgó el contrato al *Banque National de Paris* el 18 de junio de 1996. El CII subrayó que no había encontrado ningún documento oficial que explicara el sustento de la decisión tomada.<sup>118</sup> Seguramente influyó la argumentación de la secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, que el 14 de junio había impugnado la designación de una institución suiza bajo los argumentos de la falta de transparencia de la legislación suiza en materia bancaria, de que el país alpino no era en ese momento miembro de las Naciones Unidas y de que Hussein y sus familiares poseían cuentas bancarias en la Confederación Helvética.<sup>119</sup>

El ex ministro del Petróleo de Iraq, en una declaración ante el CII, se sinceró al decir que la posición a favor de un banco francés se conciliaba con la postura de Francia en aras del levantamiento de las sanciones.<sup>120</sup> Como quiera que sea, la decisión última estuvo en manos de Boutros-Ghali, que todavía tuvo tiempo para consultar con el gobierno de Iraq cuando se conoció la lista reducida de seis instituciones bancarias. Las simpatías del alto mando iraquí seguían leales al *Banque National de Paris*. El

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> *Idem*.

secretario general había estado movido por la urgencia de llegar a un acuerdo, cualquier persona sensible conocía los estragos que estaban provocando las sanciones y trató de allanar el camino para poner en marcha el PPA buscando la conformidad de Iraq. Boutros-Ghali sostuvo que contó en este proceso con la aprobación de los Estados Unidos,<sup>121</sup> pero quién sabe hasta que punto les debe de haber hecho gracia la “flexibilidad” que mostró el secretario general en la consumación de los arreglos.

## VI. LAS EMPRESAS SUPERVISORAS:

### *SAYBOLT, LLOYD'S Y COTECNA*

El secretario general de las Naciones Unidas recibió la encomienda del CS de designar a las empresas encargadas de vigilar el cumplimiento de los términos contractuales de las ventas de petróleo y las compras de bienes humanitarios. La supervisión en materia petrolera recayó en la empresa *Saybolt*; la inspección en el campo de los bienes humanitarios fue concedida, en primera instancia, a *Lloyd's* de Londres de 1996 a 1998 y, seguidamente, a *Cotecna*. Se enfatiza que la labor de los inspectores consistió en la revisión de las operaciones dentro del PPA y carecieron de autoridad para inmiscuirse en el contrabando que prosperó con singular alegría fuera de sus confines funcionales.

#### 1. *Saybolt*

En el Informe del CII es la empresa que sale mejor librada. No se encontraron anomalías en su designación y su comportamiento en el cumplimiento de sus responsabilidades relativas a supervisar las ventas de petróleo en Iraq no levantó polvaredas, aunque sí se presentaron dos incidentes aislados.

El primero tuvo lugar en mayo y agosto de 2001. Dos empresas, *Trafigura Beheer N. V.* e *Ibex Energy France*,<sup>122</sup> entraron en

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>122</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 466.

tratos con el Ministerio Iraquí del Petróleo para llenar de petróleo al tope el buque *T/T Essex* en la terminal Mina al-Bakr. Obviamente la autorización de la venta era menor a la capacidad del buque petrolero y el excedente prosperó merced a un acto de corrupción que involucró a un inspector de *Saybolt*.<sup>123</sup>

También el Informe revela que un alto ejecutivo de *Saybolt*, Peter Boks, solicitó a SOMO que concediera una venta de petróleo a la empresa holandesa *Petroplus International Ltd.*, a la sazón cliente de *Saybolt*.<sup>124</sup> Entrevistado por el CII Boks negó en un principio su participación en el asunto, pero en reuniones posteriores admitió que efectivamente lo había hecho, ya que SOMO estaba en busca de una empresa holandesa y por ello había recomendado a *Petroplus*.<sup>125</sup> Aclaró Boks que no había obtenido ningún beneficio financiero y el Comité no halló indicios en tal dirección ni de que el incidente hubiera afectado el desempeño de la empresa en sus tareas de supervisión. Pese a ello, el Informe consignó un extrañamiento severo, pues conforme a su criterio Boks cayó en un serio conflicto de intereses ya que detentaba una posición de influencia significativa asociada necesariamente a una imparcialidad estricta por los servicios que prestaba la empresa. Tal posición lo conminaba a observar una conducta ética inquebrantable.<sup>126</sup>

Fueron estos dos casos excepcionales los que descubrió el CII, no obstante, procede resaltar que luego de esta experiencia *Saybolt* declinó que sus inspectores declararan ante el Comité.<sup>127</sup> Y por otro lado, si fueron excepcionales no dejan de reflejar un tipo de intereses encontrados, de tráfico de influencias y de marrullerías que con soltura pudieron haberse dado en la tramitación y desahogo de las transacciones que tuvieron lugar dentro del PPA.

<sup>123</sup> *Idem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 469.

<sup>125</sup> *Idem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 471.

## 2. *Lloyd's Register Inspection Ltd.*

El problema con *Lloyd's* se presentó en su designación como empresa revisora de la compra de los bienes humanitarios y en el alza progresiva de los costos en cuanto se hizo del contrato. El caso saca a la luz el juego de recomendaciones y las influencias políticas en el más alto nivel de las Naciones Unidas que involucraron a un miembro permanente del CS, concretamente al Reino Unido de la Gran Bretaña, para la designación de esta afamada empresa.

La compañía había colaborado con las Naciones Unidas a partir de 1994, precisamente en la supervisión de los bienes que ingresaban a Iraq a través del puerto de Aqaba, bajo el régimen de las sanciones impuestas en 1990.<sup>128</sup> Un funcionario de las Naciones Unidas asume importancia en el entramado: Joseph Stephanides, jefe del Área de Sanciones del Departamento de Asuntos Políticos. Antes de que se iniciara el proceso de designación, Stephanides se reunió con un par de empleados de *Lloyd's* para analizar las condiciones que debería tener un sistema de inspección aplicado a la novedosa modalidad que emprendería Naciones Unidas. Stephanides tenía predilección por *Lloyd's*, según lo comentó a un diplomático británico cuyo identidad dejó en reserva el Informe.

La coordinación del proceso para seleccionar a la empresa inspectora de las adquisiciones humanitarias fue encargada a Stephanides.<sup>129</sup> El 22 de julio de 1996, la División de Suministros y Transporte (*Purchase and Transportation Division*) invitó a diecisiete compañías para que entregaran una propuesta de trabajo y una cotización en un plazo de ocho días. Otra vez resulta que el plazo era notablemente corto a no ser que hubiera existido latente el propósito de favorecer a quienes disponían de información previa, algo no del todo inusual en el competi-

<sup>128</sup> Independent Inquiry Committee into United Nations Oil-for-Food Program, *Interim Report*, *op. cit.*, nota 99, p. 14.

<sup>129</sup> *Idem.*

tivo y descarnado mundo de los negocios. Sólo cinco empresas cumplieron en el término previsto. La empresa francesa *Bureau Veritas* presentó la cotización más baja, 4.3 millones de dólares, seguida por *Lloyd's* con 5.4 millones de dólares. Como se advierte, había una diferencia de un millón cien mil dólares, por lo que la División de Suministros y Transporte recomendó la adjudicación del contrato a *Bureau Veritas*. El coordinador del proceso de asignación sacó a pasear su desacuerdo que según el Informe contaba con el beneplácito de algunos miembros del CS.<sup>130</sup> No es por pensar mal, pero estos pudieron haber sido los Estados Unidos y el Reino Unido, sabido es, aliados en las buenas y en las peores.

El Comité de Control consideró el asunto en agosto. Stephanides, mientras tanto, habló con un funcionario de la Misión Permanente británica para alertarlo de que en virtud de las propuestas la decisión bien podía inclinarse hacia *Veritas*. Tras los ajustes de ocasión, la Misión Permanente informó que *Lloyd's*, después de reflexionar seriamente y seguramente tomando en cuenta los intereses superiores de la ONU, había decidido hacer una rebaja de 900 mil dólares. La nueva oferta casi empataba con la de *Veritas*.<sup>131</sup> El Comité de Control opinó finalmente, que a pesar de la diferencia todavía en favor de *Veritas* era preferible *Lloyd's* ya que la institución financiera encargada de manejar la cuenta bloqueada, el *Banque Nationale de Paris*, era francesa y el reparto se vería concentrado en un solo miembro permanente del CS. Con este argumento de peso, el Comité de Control entró en negociaciones con *Lloyd's*, el 30 de agosto de 1996 se firmó el contrato con la empresa británica. Estas maquinaciones las califica el CII de “razones políticas”.

Sólo resta recalcar que la rebaja de 900 mil dólares se la cobraría *Lloyd's* aumentando los costos en un 70% en el curso de los dos años siguientes.

<sup>130</sup> *Idem*.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 15.

### 3. *Cotecna y el hijo incómodo*

*Cotecna* fue la empresa designada para la supervisión de las compras y la entrega de bienes humanitarios después de que la empresa *Lloyd's* fue removida por las Naciones Unidas dado el alto costo de sus trabajos de supervisión. Inevitablemente, el nombre *Cotecna* se encuentra asociado al del hijo del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, por el escándalo mayor a que dio lugar la pertenencia de éste a la empresa. *Cotecna* fue fundada por Georges Massey, miembro de una familia egipcia que emigró a Suiza, dedicada a la supervisión internacional de la compra y venta de mercaderías.<sup>132</sup> La empresa consta de un conjunto de compañías controladas por la central.

Desde 1991, cuando el CS aprobó las dos resoluciones que definieron los cimientos del PPA, *Cotecna* manifestó su interés de participar en el que se revelaba como un jugoso proyecto. La dirigencia de la empresa escribió entonces a Kofi Annan en ese mismo año cuando ostentaba el puesto de contralor y asistente del secretario general para Planeación, Presupuesto y Finanzas.<sup>133</sup> El Programa Petróleo por Alimentos en ciernes quedó en letra muerta y fue hasta 1995 y 1996 que se echó a andar. En este último año, como es sabido, la Secretaría hizo la licitación para nombrar a la empresa encargada de realizar la inspección de los bienes humanitarios que favoreció a *Lloyd's*. *Cotecna* figuró entre los concursantes, pero no prosperaron sus aspiraciones debido a que presentó la segunda cotización más cara.

En 1998 Naciones Unidas decidió abrir una nueva licitación para sustituir a *Lloyd's*, que había incrementado notoriamente los costos y que además llegó a retirar a sus inspectores durante un breve periodo, a raíz de la campaña “Zorro del Desierto” desatada

<sup>132</sup> Independent Inquiry Committee into United Nations Oil-for-Food Program, *Second Interim Report*, 29 de marzo de 2005, <http://www.iic-offp.org/documents.htm>, p. 14.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 27.

por los Estados Unidos y el Reino Unido contra Iraq a fines de 1998.<sup>134</sup> La Secretaría formuló una invitación a trece empresas, entre ellas *Cotecna*, el 9 de octubre de 1998. Es importante esta fecha porque se relacionará con una declaración de Kojo Annan respecto a su vinculación con la empresa.

*Cotecna* ofreció cobrar 4.9 millones de dólares por semestre, un millón menos que la empresa que había presentado la segunda cotización de menor cuantía. Llama la atención que en la selección de 1996, cuando salió triunfadora *Lloyd's*, *Cotecna* presentó la segunda oferta más cara. Dos años después introdujo la más baja. ¿Dispuso de información privilegiada?

La vinculación de Kojo Annan con *Cotecna* empezó en 1996, dato que omitió la empresa en la oferta que presentó a las Naciones Unidas. Figuró, además, otra irregularidad, *Cotecna* había estado involucrada en pagos ilegales al gobierno de Paquistán de Benazir Bhutto, y uno de los más altos funcionarios de la compañía, Robert Massey, estaba siendo investigado por lavado de dinero, presumiblemente, del que había entregado al gobierno paquistaní. La empresa también calló esta penosa situación.<sup>135</sup> Para colmo, la selección de *Cotecna* no cumplió escrupulosamente con la normatividad de la organización, inclusive, el Informe del CII da a entender que la filtración a la prensa sobre la situación laboral de Kojo provino de una empresa resentida que resultó marginada del concurso.

Realizado el proceso de selección, la Secretaría comunicó a *Cotecna*, el 9 de diciembre, que era la empresa ganadora, y el contrato de servicios se firmó el 31 de diciembre. Los brindis del año nuevo pronto se vieron opacados, pues el 19 de enero de 1999 el periódico *The Sunday Telegraph* reveló que Kojo Annan tenía una relación de trabajo en *Cotecna*.

La trama se había venido tejiendo desde antes. Michael Wilson, amigo de Kojo desde la escuela, ocupaba un alto puesto en *Cotecna* y existía una amistad cercana entre ambas familias. El

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 20.

padre de Wilson, ex embajador de Ghana en Suiza, y Kofi cultivaban una amistad íntima desde antes de que el último se encumbrara como secretario general de la ONU. Al concluir Kojo su carrera universitaria, su padre y el señor Wilson contemplaron la posibilidad de que ingresara a *Cotecna*.<sup>136</sup> De este modo, Kojo inició sus labores el primero de enero de 1996 en Lagos, Nigeria, con un salario que no era espectacular. Los dados del destino jugaron favorablemente para Kofi, y a mediados de diciembre de 1997, cumplido el trámite previsto en la Carta de las Naciones Unidas, fue elegido como el séptimo secretario general en la historia de la organización.

Con el triunfo la ventura suele multiplicarse, unos meses *Cotecna* promovió a Kojo en la misma plaza de Nigeria. Duró poco el gusto, pues *Cotecna* perdió el contrato de inspección que tenía en el país africano y trasladó al hijo del secretario general a Níger, quien no se sintió gratificado con la mudanza y prefirió la opción de renunciar. No obstante, la compañía mantenía interés en contar con sus servicios y lo contrató en calidad de consultor para asistir a la empresa en la investigación, desarrollo y diseño de los servicios y contratos con países del oeste africano.<sup>137</sup> Recibió un pago de 2,500 dólares por mes para cubrir un máximo de siete días laborales y 500 dólares por día extra trabajado.

Las aventuras de Kojo Annan darían para una telenovela. En julio de 1998 conoció a un franco-libanés de nombre Pierre Mouselli, hombre de negocios avecindado en Nigeria y quien mantenía buenas relaciones con el embajador iraquí acreditado en este país. Entrevistado por el CII, Mouselli declaró que Kojo le solicitó que le facilitara un acercamiento con el diplomático.<sup>138</sup> La labor del intermediario permitió que se realizaran varias entrevistas “con el propósito de ver qué podrían hacer en Iraq”.<sup>139</sup> En ese mismo verano, tuvo lugar la Reunión del Movimiento de Países

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>137</sup> *Ibidem*, pp. 28 y 29.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>139</sup> *Idem*.

No Alineados en Sudáfrica al que asistió el secretario general. Pierre Mouselli y Kojo Annan se apersonaron en la conferencia, éste presentó a su padre al ocasional compañero de correrías, sin embargo, el Comité no encontró que en aquella ocasión se hubieran abordado los tratos y los negocios que hacían hervir la mente de ambos personajes.

Por su parte, el entonces embajador de Iraq en Nigeria, entrevistado también por el Comité, refirió que en efecto Kojo Annan había planteado su interés de realizar negocios en materia petrolera. El diplomático, hombre cauto y vivido, le preguntó si su padre, el secretario general de las Naciones Unidas, estaba enterado de esa gestión, a lo que Kojo respondió en términos negativos. Agregó el diplomático iraquí que el acercamiento le había parecido poco serio, pero de todas maneras informó de tan singulares entrevistas a su cancillería en Bagdad. Según su decir, nunca recibió respuesta.

En septiembre y octubre de 1998, meses en los que se trabajaba el concurso para la designación de la empresa que debería relevar a *Lloyd's*, Kojo viajó a Nueva York por cuenta de la compañía al tiempo que se celebraba la Asamblea General de las Naciones Unidas. En sus pesquisas el CII no detectó que Kojo hubiera asistido a las sesiones de la Asamblea General, pero obtuvo información relativa a reuniones que este personaje sostuvo en restaurantes y hoteles cercanos a la sede de la organización en Manhattan. No se logró esclarecer con qué personas se había reunido y menos los temas tratados. El Comité encontró el registro de llamadas telefónicas de Kojo a las áreas de la Secretaría relacionadas con el concurso, pero sin fortuna para hallar evidencias sobre alguna gestión que hubiera influido en el proceso.

Las entrevistas que tuvo el CII con *Cotecna* en 2004, sacaron a la luz una serie de engaños para ocultar la relación de trabajo de Kojo. Por principio, la empresa sostuvo que el joven Annan había presentado su renuncia el 9 de octubre de 1998,<sup>140</sup> esto es, el mismo día que las Naciones Unidas abrieron el proceso de contrata-

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 64.

ción de la empresa que sustituiría a *Lloyd's*, argumento que parecía querer lavar las sospechas sobre un tráfico de influencias. Sin embargo, esta era la primera mentira de una cadena de traspies.

El *Sunday Telegraph* prendió la mecha del escándalo al revelar, en enero de 1999, que Kojo laboraba en *Cotecna*. De cara a su padre y a la hora de las penosas aclaraciones, Kojo sostuvo que había renunciado el 31 de diciembre de 1998, fecha de la firma del contrato de *Cotecna* con las Naciones Unidas.<sup>141</sup> Surgió la contradicción con el dicho de la empresa, y la pretendida aclaración se convirtió en una segunda mentira. El CII, opinó al concluir su auditoría, que la Secretaría debió haber efectuado una investigación para despejar la desconfianza que orbitaba en torno al proceso y a la propia persona de Kofi Annan. ¿Hubo temor al escándalo? ¿Se pensó que las inquietudes se acallarían por sí mismas? Lo cierto es que en el horizonte de ningún visionario se encontraban los atentados terroristas de septiembre de 2001 que desencadenarían la guerra de Afganistán, la de Iraq, la posición digna de Kofi Annan en contra de la guerra y que el desenlace del derrocamiento del gobierno de Hussein permitiría ventilar los archivos y desmenuzar la información relativa al PPA.

Robert Massey, uno de los propietarios de *Cotecna*, aseveró que Kojo no había recibido remuneración alguna de *Cotecna* desde fines de 1998. Aseveración en consonancia con los datos anteriores. Ésta fue la tercera mentira y por fortuna para los empresarios la nariz no les crece al mentir. Unas semanas después de esta declaración desenfadada, se desdijo y reconoció que la empresa sí había celebrado un acuerdo especial con Kojo, en vigor a partir del 11 de enero de 1999, y que se mantuvo vigente hasta febrero de 2004 cuando el CII estaba por empezar sus trabajos de auditoría.<sup>142</sup> El acuerdo es llamado *non competition agreement* y obligaba a Kojo a no contratarse con una empresa de la competencia, pero la verdad es que realizó actividades directas para la empresa que incluso trascendían las labores de consultoría. En su propio

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 65.

descargo Massey alegó que no había tenido conocimiento de esa relación laboral. Es una constante de las historias de esta madeja de corrupciones, nadie sabía nada y todos negaban. Massey ignoraba que Kojo era empleado y, sin embargo, estaba en la nómina de la empresa, las mensualidades las autorizaba él y los pagos se realizaban a través de tres distintas compañías bajo el control de *Cotecna*<sup>143</sup> como si algo se tratara de ocultar.

El mal sabor que dejó la conducta de Kojo se agravó porque sólo se reunió una vez con el CII y rechazó comparecer en otras oportunidades cuando fue requerido para realizar aclaraciones y confrontar la información.<sup>144</sup>

La cereza de este pastel de calamidades corrió a cargo del inefable Michael Wilson, autor de un *memorandum* interno de *Cotecna* en el cual afirmó que en 1998 había tenido una reunión con el secretario general en París para tratar lo referente al acuerdo de supervisión<sup>145</sup> que finalmente ganó la empresa. El secretario general negó enfática y airadamente la reunión aludida, testigos de calidad avalaron su versión y el mismo Wilson se retractó. Todo indica que el *memorandum* fue una jugarreta burocrática para ganar puntos ante sus superiores. El Informe hizo notar que la personalidad y la credibilidad del susodicho Wilson estaban sujetas a incongruencias<sup>146</sup> y superó la tentación de hacer conclusiones a la ligera.

En 2005, en los días previos a la entrega de las dos partes del Informe final, salió a la luz que el hijo incómodo compró un elegante automóvil usando el nombre de su padre, lo que le permitió obtener un descuento en el precio y un reembolso de impuestos.<sup>147</sup> La prensa no desperdició la noticia<sup>148</sup> y fue otro dolor de cabeza

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>145</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p.71.

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>148</sup> Gordon, Joy, “La Droite Americaine Diffame les Nations Unies”, *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2005.

para el distinguido Kofi Annan. El Informe no halló elementos de convicción de que el secretario general hubiera dado su autorización a la compra efectuada por su hijo.<sup>149</sup>

El Comité de Investigación Independiente asentó que no había evidencia de que el secretario general hubiera influenciado o hubiera intentado influenciar en 1998 el proceso de selección de *Cotecna*. El Informe se inclina por la objetividad dentro del clima de linchamiento que surgió en los círculos políticos y en los medios de comunicación conservadores de Estados Unidos, que tomaron a Kofi Annan como blanco favorito de sus dardos envenenados, como revancha, en buen grado, por su oposición a la guerra contra Iraq en marzo de 2003. Contrariamente, el CII aplicó al funcionario internacional un jalón de orejas por no haber realizado una investigación al haber sobrevenido las denuncias periodísticas sobre el presunto tráfico de influencias y el conflicto de intereses que envolvió a la conducta de su hijo. El Informe sostiene con prudencia, que una investigación oportuna hubiera despejado los recelos y el tufo a corrupción que rodeó a esta designación.<sup>150</sup>

## VII. LOS COORDINADORES HUMANITARIOS

El secretario general nombró a un funcionario para coordinar los trabajos de las Naciones Unidas en Iraq. Fueron dos personas las que estuvieron al frente, Hans Von Sponeck y Tun Myat. El CII no encontró en estos funcionarios elementos que denotaran el incumplimiento de las reglas que norman la conducta de los funcionarios y empleados de Naciones Unidas. Contrariamente, sí halló comportamientos que planteaban dilemas éticos relacionados con su labor, en ambos casos después de terminar su gestión.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Management of...*, *op. cit.*, nota 12, p. 72.

<sup>150</sup> *Idem.*

<sup>151</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 507.

### 1. *Hans Von Sponeck*

Von Sponeck ocupó el cargo de Asistente del secretario general y coordinador humanitario en Iraq, de octubre de 1998 a marzo de 2000. Nota distintiva de su actitud fue y ha sido su clara oposición a las sanciones. Renunció a su puesto en congruencia con sus convicciones, continuó luego una campaña personal en contra de las sanciones y escribió un libro de importancia saliente sobre el tema, ya citado en la primera parte de este trabajo y cuyo título habla por sí mismo: *Una diferente clase de guerra. El régimen de las sanciones de las Naciones Unidas en el Iraq*.<sup>152</sup> En pocas palabras, equipara a las sanciones con una forma de guerra que no se libró precisamente contra el Estado como entidad abstracta sino contra la población dolorosamente en concreto.

Los dilemas éticos que rastreó el CII<sup>153</sup> surgieron en torno a las gestiones de Von Sponeck, una vez concluida su responsabilidad como coordinador humanitario a favor de personas para que obtuvieran asignaciones de petróleo. Auxilió a Josef Bauer, ejecutivo de la compañía *Bauer AG*, para obtener contratos dentro del PPA. A cambio la compañía asumió los gastos de Von Sponeck correspondientes a viajes a Iraq y para su campaña en contra de las sanciones.<sup>154</sup> En 2001 Von Sponeck trabó también una relación de negocios con Murtaza Lakhani, propietario de *Continental Oil, Ltd.*, que pervivió hasta marzo de 2003 cuando sobrevino la invasión norteamericana. El patrón de los beneficios fue semejante al pactado con *Bauer AG*, aportar su conocimiento y sus influencias con la dirigencia iraquí a cambio de financiamiento para su campaña contra las sanciones.

El CII concluyó que estas actividades no estaban prohibidas por las reglas de la ONU, pero que debería contarse con una re-

<sup>152</sup> Véase nota número 55.

<sup>153</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of...*, *op. cit.*, nota 61, p. 508.

<sup>154</sup> *Idem*.

glamentación que impidiera que antiguos miembros del personal se involucraran en ciertas ocupaciones después de concluir su función.<sup>155</sup>

## 2. *Tun Myat*

Tun Myat fue asistente del secretario general como coordinador humanitario en Iraq de abril de 2000 a julio de 2002.<sup>156</sup> Por su cuenta y sin ingerencia de Kyat, una empresa de Myanmar, *Dagon Timber Limited*, negoció y obtuvo contratos para vender madera a Iraq. Como resultado de sus viajes y estadias en Iraq, el gerente de la empresa, Win Aung, desarrolló una amistad cercana con su compatriota Tun Myat. Se insiste, no hay evidencia de que éste hubiera intervenido en forma alguna para beneficiar a *Dagon Timber* con la obtención de los contratos. Sin embargo, en el preludio de la guerra de 2003 la empresa padeció contratiempos relacionados con el cumplimiento de los contratos, significativamente el retraso de los pagos de los que era acreedor. Aung buscó el apoyo de Myat que ya estaba de vuelta en Nueva York en el cargo de coordinador de Seguridad. Desde ese puesto contactó a funcionarios importantes del PPA para agilizar los pagos a su connacional. Myat reconoció que debió de haber sido la Representación de Myanmar ante las Naciones Unidas el conducto adecuado para darle cauce a las peticiones de Aung. En su descargo, Myat sostuvo que los contactos los realizó para ayudar a un compatriota y que su actitud no había sido impropia ni había perseguido ventajas personales y que se había confinado a transmitir las comunicaciones del caso a las áreas y funcionarios competentes.<sup>157</sup> El CII destacó que Myat enviaba *e-mails* a empleados de rango inferior solicitando que fuera asistida su gestión y que fuera informado de los progresos

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 509.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 510.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 511.

de sus recomendaciones. El CII concluyó que los esfuerzos de Myat fueron mucho más que una cortesía entre paisanos. Asentó una conclusión que debe dar base a un replanteamiento de las relaciones del personal con terceros: es una práctica común que los empleados y funcionarios de las Naciones Unidas sean abordados por ciudadanos de sus países en busca de apoyo. En tal virtud, recomendó que la organización debería elaborar guías claras con miras a evitar que el personal ofreciera un trato preferencial a connacionales.<sup>158</sup>

Epílogo: Sin que tenga que ver con el PPA, como secuela del dramático atentado contra la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Bagdad, en agosto de 2003, Tun Myat se vio obligado a renunciar a su puesto de coordinador de Seguridad en abril de 2004.

## VIII. CONCLUSIONES

1. Las sanciones impuestas con carácter discriminado generaron un efecto devastador en la población. Quienes fueron partidarios de ellas pensaban que averiando al pueblo se iba a provocar un sentimiento de descontento que se revertiría contra el gobierno de Saddam Hussein. Éste por su parte utilizó en buen grado las sanciones como un elemento de manipulación interna y de desprestigio contra quienes las habían concebido.

2. Fueron las sanciones más amplias y de más larga duración impuestas hasta ahora en la historia de las Naciones Unidas. Su efecto motivó a esfuerzos privados a replantear su sentido, dando lugar de manera sobresaliente a los procesos de Interlaken en 1998 y de Berlín-Bonn en 1999 que introdujeron la noción de las sanciones “selectivas” o “inteligentes”, que se han aplicado en numerosos casos que ha atendido el CS.

3. Originalmente planteadas las sanciones contra Iraq en 1990 para forzar su retirada de Kuwait, se extendieron en 1991 para

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp. 512 y 513.

obligarlo al desmantelamiento de sus programas y a la eliminación de sus armas de destrucción masiva. No obstante, el fin manifiesto de los Estados Unidos y del Reino Unido de la Gran Bretaña fue el de derrocar al régimen de Saddam Hussein.

4. Sin posibilidad de que se levantaran o incluso se atenuaran las sanciones, se ideó el PPA desde 1991, aunque sólo entró en vigor en 1996 con la primera venta de petróleo, y en 1997 con la primera adquisición de bienes humanitarios. Los recursos generados fueron para adquirir bienes del exterior y no para activar la vida económica interna, ni para reconstituir la infraestructura del Estado, pavorosamente dañada por las guerras, particularmente la de 1991.

5. Durante la década de los noventa el costo humano de las sanciones fue aterrador. UNICEF diagnosticó que en 2001<sup>159</sup> Iraq había experimentado un incremento de la mortalidad infantil de alrededor del 160%, habiendo llegado a la tasa más alta de entre 188 países analizados. Los niveles de educación cayeron en un abismo sin fondo, el plantel de profesionistas emigró por la falta de empleos o bien debieron aceptar ocupaciones alejadas de su formación. A 2008, cuando se concluye este artículo, el colapso educacional va en picada, es imparable, estamos en la presencia dolorosa de generaciones perdidas para el saber<sup>160</sup> y para las po-

<sup>159</sup> Citado por Malone, David, *The International Struggle...*, *op. cit.*, nota 25, p. 121.

<sup>160</sup> Un informe publicado por *Oxfam International* y *NGO Coordination Committee in Iraq* describe de la siguiente manera la problemática del acceso a la educación en este país: "Iraq's education system is also suffering because of the acute insecurity. One survey found that 92 per cent of children had learning impediments that are largely attributable to the current climate of fear. Schools are regularly closed as teachers and pupils are too fearful to attend. Over 800,000 children may now be out of school, according to a recent estimate by Save the Children UK – up from 600,000 in 2004. A recent report by the NCCI reveals that schools are also becoming shelters for IDPs in some communities, forcing the pupils either to remain at home or study in difficult conditions, while universities, from Basra in the south to Kirkuk and Mosul in the north, have been infiltrated by militia organisations, and female students are

sibilidades de superación de una colectividad crucificada por el destino.

6. El PPA fue un paliativo para evitar una catástrofe humanitaria, sin embargo la dieta que contuvo la canasta fue limitada. El CII apunta que el PPA impidió una hambruna extendida pero no niega el sufrimiento masivo y la mortalidad que la escasez y las limitaciones infligieron a la sociedad.

7. El diseño del PPA fue terriblemente complejo y de una magnitud que desbordó las posibilidades administrativas de las Naciones Unidas. El CS que aprobó las sanciones y su Comité 661 no acompañaron el diseño con un fortalecimiento administrativo indispensable ni señalaron políticas adecuadas. Por su parte, la Secretaría General pecó de falta de supervisión adecuada en las áreas respectivas bajo su competencia.

8. Las operaciones por cien mil millones de dólares que se manejaron dentro y durante el tiempo de vigencia del programa despertaron ambiciones febriles y dieron rienda suelta a actitudes inescrupulosas. En el artículo que se concluye se da cuenta de los distintos modos por los que se trató de extraer dinero que al fin y al cabo procedía de recursos del pueblo iraquí tan flagelado. Contrabando de petróleo, cobro de cuotas ilegales, pago de sobornos, asignaciones de barriles de petróleo a individuos, tráfico de influencias, y tantas linduras más.

9. El Comité Independiente de Investigación creado por el secretario general de las Naciones Unidas en 2004, realizó una estupenda revisión y sacó a la luz numerosas anomalías y corrupelas. No obstante, de acuerdo con datos recientes de la revista *The Economist*,<sup>161</sup> de los cincuenta y dos países que menciona sólo veintiocho han pedido acceso a los documentos del reporte. Únicamente siete personas han sido sentenciadas por cargos

regularly intimidated for failing to wear the hijab". Oxfam International y NGO Coordination Committee in Iraq, *Rising to the Humanitarian Challenge in Iraq*, Oxford, 30 de julio de 2007, p. 12.

<sup>161</sup> "The UN's oil-for-food scandal. Rolling up the culprits", *op. cit.*, nota 104.

relacionados con el PPA, todos ellos en los Estados Unidos de América. Otros países, Francia, Australia, Alemania, Suiza, han abierto procesos o realizado investigaciones contra personas presuntamente responsables o empresas involucradas en los malos manejos. En diciembre de 2008 los documentos confidenciales del CII entrarán a un régimen de reserva por cincuenta años, a menos que el actual secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon decida extender esta fecha.