Iniciativa Ciudadana de Mecanismo Venezolano para el Intercambio de Bienes por Petróleo y/o utilización de fondos de la República Bolivariana de Venezuela actualmente bloqueados, a través de Organismos Multilaterales de Carácter Humanitario, cumpliendo los principios de: imparcialidad, neutralidad e independencia.

Agosto 2020

EL CASO IRAQUI

Sobre "Petróleo por Alimentos"

El programa "Petróleo por Alimentos" (nombre otorgado al programa) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue diseñado para permitir, por parte de los Estados miembros, la importación de petróleo y productos derivados desde la República de Iraq (Iraq), como una medida temporal para proveer ayuda humanitaria a la población iraquí, es decir, los ingresos generados se destinaran a comprar alimentos y suministros médicos.

Dos documentos describieron las directrices básicas del programa: la Resolución Nº 986[1] del Consejo de Seguridad de la ONU y el Memorando de Entendimiento[2] sobre la Implementación de la Resolución Nº 986 del Consejo de Seguridad entre Iraq y la ONU, firmada el 20 de mayo de 1996.

La Resolución Nº 986 autorizó directamente la importación de petróleo iraquí con la condición de que (i) las ventas debían ser aprobadas por el Comité del Consejo de Seguridad de la ONU creado en la Resolución Nº 661[3] y (ii) que el precio de compra se colocara en una cuenta de depósito establecida por el Secretario General de la ONU.

El Comité del Consejo de Seguridad debía verificar que el petróleo fuere vendido a precios razonables. La Resolución Nº 986 disponía que el dinero generado se utilizara, a solicitud del gobierno de Iraq, en medicinas, suministros de salud, alimentos y necesidades civiles esenciales. Además, se requería que Iraq presentara al Secretario General un plan de distribución y que éste recibiera confirmación de que los bienes humanitarios llegaron a Iraq.

El Memorando de Entendimiento que fue firmado por un representante de la ONU y un representante del gobierno de Iraq, articuló el papel del Secretario General en la negociación de los términos de una cuenta de garantía bloqueada con **La Banque Nationale de Paris (BNP).** En este Memorando se dictaminó la mecánica de la exportación de petróleo desde Iraq, utilizando el oleoducto desde Kirkuk, Irak a Yumurtalik, Turquía, así como el terminal petrolero de Mina Al-Bark. Adicionalmente, creó un mecanismo para que Iraq solicitara cartas de crédito a sus proveedores y estableció un proceso para observar y asegurar la distribución de la ayuda humanitaria.

[1] https://e00-elmundo.uecdn.es/especiales/2003/02/internacional/irak/resoluciones/986.pdf
[2] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/71/PDF/N9612771.pdf?OpenElement
[3] https://undocs.org/es/S/RES/661%20(1990)

Antecedentes

- En agosto de 1990, el Consejo de Seguridad de la ONU, emitió la Resolución Nº 661, prohibiendo a los países miembros importar mercancías procedentes de Iraq y del territorio ocupado de Kuwait, así como también, exportar mercancías de Iraq y proporcionar financiamiento a sus entidades gubernamentales.
- En abril de 1995, el Consejo de Seguridad de la ONU, adoptó la Resolución Nº 986 para la implementación del programa para Irak de "Petróleo por Alimentos".
- El gobierno de Saddam Hussein no lo aceptó hasta mayo de 1996. Las primeras propuestas no fueron aceptadas debido a su alcance restringido y porque el gobierno iraquí las consideraba una violación de su soberanía. Además de considerar que estas acciones evitarían el levantamiento de las sanciones.
- Iraq no exportó petróleo a través del programa hasta diciembre de 1996 y los primeros cargamentos de productos humanitarios llegaron al país recién en marzo de 1997.
- El retraso de 7 meses en su implementación, se debió al tiempo que tomó contratar servicios de banca y contratistas para inspecciones.
- El programa permitió a los Estados miembros de las Naciones Unidas importar petróleo y derivados que provenían de Iraq, así como realizar transacciones tanto financieras como otras esenciales para la importación del petróleo, por una suma máxima que se revisaba de manera periódica.
- El protocolo aprobado suponía que todos los ingresos provenientes de estas exportaciones fuesen depositados en fideicomisos bajo el control de la secretaria General del Consejo de seguridad de la ONU. Los fideicomisos estaban constituidos en **La Banque Nationale de Paris (BNP)** con base en Francia.
- El producto de las ventas depositado en estos fideicomisos debía ser utilizado para la importación a Iraq de medicamentos, suministros sanitarios, alimentos y materia prima para alimentos, materiales y suministros para las necesidades civiles básicas. Los ingresos también estaban destinados a indemnizar a Kuwait y cubrir costos de las misiones de la ONU en Iraq.
- Iraq exportó 3,4 millardos de barriles de petróleo, generando ingresos por un total de USD 64,2 millardos y resultó en USD 39 millardos en importaciones humanitarias.
- El suministro nacional de alimentos comenzó a aumentar de manera estable a una tasa promedio de 6,1% anual, acumulando un aumento del 42,7% para alcanzar la cantidad de 15,9 millones de toneladas en 2002.
- Las importaciones de alimentos aumentaron hasta un 220,1% hasta el 2002 (a una tasa promedio anual de 21,3%).

Detalles de la implementación del programa iraquí

- Este programa permitía a los Estados miembros importar crudo y productos derivados del petróleo procedentes de Iraq, así como llevar a cabo transacciones financieras y de otra índole esenciales para la importación de petróleo, por una suma agregada máxima entre los compradores de USD 1 millardo cada 90 dias.

- “Petróleo por Alimentos” ordenó que la totalidad de los ingresos de estas exportaciones se depositaran en fideicomisos bajo el control del Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Los compradores potenciales tenían que llegar a un acuerdo con el gobierno de Iraq y presentar una solicitud que incluia detalles del precio de compra al valor justo de mercado, la ruta de exportación, la apertura de una carta de crédito pagadera al fideicomiso que establece el Secretario General para los fines de la presente resolución.
- Los fondos depositados en los fideicomisos debían utilizarse para la importación a Iraq de medicamentos, suministros sanitarios, alimentos, materiales y suministros para las necesidades civiles básicas. La autorización de pago se concedería sobre la base de una solicitud del gobierno iraquí.
- Una parte de los ingresos estaría destinado a un fondo de compensación para los costos operativos y logísticos.
- Revisiones periódicas de la implementación del programa.
- Protección de las exportaciones petroleras llevadas a cabo por el programa contra incautación de acreedores (Resolución Nº 1483[4]).
- La Resolución Nº 986 otorgó amplia autoridad a la compañía petrolera nacional iraquí para negociar contratos para la venta del petróleo del país. Los contratos debían ser aprobados por un panel de observadores que informaba al Comité de Sanciones de la ONU, el cual realizaba revisiones mensuales de las propuestas de fijación de precios. Una empresa privada de servicios energéticos contratada por el comité también supervisó las operaciones de exportación.

Un memorando entre el gobierno iraquí y la ONU, estableció las condiciones bajo las cuales se implementaría el programa:

- Las compras de bienes de primera necesidad cubiertas por el programa serían llevadas a cabo por el gobierno iraquí.
- El gobierno iraquí contrataría directamente proveedores de bienes importados en el marco del programa.
- Los estados exportadores entregarían toda la documentación requeridad para garantizar la transparencia de las operaciones.
- La llegada a Irak de bienes adquiridos bajo el plan sería confirmada por agentes de inspección independientes designados por el Secretario General.
- A los agentes de inspección les será permitido el acceso a los puntos de entrada relevantes con el propósito de inspeccionar las importaciones, comparar la documentación relevante y reportar cualquier irregularidad.
- Los inspectores designados por la ONU llevarían a cabo encuestas en supermercados locales para validar la distribución equitativa de los alimentos, en términos de cantidades y precios.
- Los fondos depositados en los fideicomisos se utilizarían para pagar las cartas de crédito emitidas para la importación de los bienes cubiertos por el programa.

[4] https://e00-elmundo.uecdn.es/especiales/2003/02/internacional/irak/resoluciones/1483.pdf

Los alimentos importados fueron distribuidos en la mayor parte del país a través del esquema prexistente de racionamiento. El gobierno llevo a cabo principalmente actividades de importación y almacenamiento, miestras que el sector privado manejó la mayor parte de la distribución a nivel minorista a través del sistema de racionamiento preexistente.

Durante las trece fases del programa **(anexo B),** Irak exportó 3,4 millardos de barriles, esto generó ingresos de USD 64,2 millardos y permitió USD 39 millardos en importaciones. La producción de petróleo se recuperó significativamente, así como también el PIB.

¿Qué factores influyeron para que este programa fracasara en Irak?

Hubo dos problemas con el sistema iraquí: **el margen para la corrupción y el retraso en la implementación.**

En enero de 2005 surgieron dos informes que detallaban los diversos alegatos de corrupción en torno al programa: **Informe Volcker (anexo A)** por parte del Comité Independiente de Investigación (IIC) para el Programa de Naciones Unidas Petróleo por Alimentos y el **Informe Duelfer** por parte de una coalición militar liderada por Estados Unidos:

- Ambos informes concluyeron que el gobierno iraquí logró utilizar deficiencias en el diseño del programa para obtener pagos ilícitos tanto por las exportaciones de petróleo como por las importaciones de bienes humanitarios.
- Ambos informes identificaron pagos ilícitos por USD 1,7 millardos obtenidos a través de distintas deficiencias de diseño del programa. El informe Duelfer identificó otros ingresos ilícitos por un total de USD 9,2 millardos obtenidos mediante exportaciones llevadas a cabo fuera del programa por la vía de acuerdos bilaterales con los países vecinos de Iraq que ignoraron las sanciones o a través de ventas ilegales en efectivo a compañías privadas. **(Anexo D)**.
- El programa de petróleo por alimentos le permitía al gobierno iraquí decidir a quien se le vendía el petróleo. Este poder de decisión le dio la posibilidad de explotar la asignación de contratos tanto para ganar apoyo político internacional, como para obtener pagos ilícitos fuera de la supervisión del Comité de Sanciones. Una de las vías mas significativas por el cual el gobierno iraquí obtuvo pagos ilícitos dentro del programa fue la solicitud de comisiones ilegales a los vendedores de bienes humanitarios, pagaderas fuera de los fideicomisos controlados por la ONU.
- Al inicio de la fase II, el gobierno iraquí asignaría los contratos a individuos u organizaciones que no tenían ninguna relación con el comercio petrolero pero que eran aliados de Iraq. Esta asignación fue dirigida a través de un sistema clandestino de “vales”, dirigido por el ministerio de petróleo y revisado personalmente por Saddam Hussein. Estos “vales” consistían en regalos a cambios de favores políticos a distintos beneficiarios como compañías petroleras, funcionarios de la ONU, políticos extranjeros y organizaciones de cabildeo político. Los “vales” autorizaban al portador a firmar un contrato por la venta de un numero determinado de barriles a precios aprobados por el programa, estos beneficiarios podían vender o intercambiar

los vales a los participantes del mercado petrolero donde obtenían un precio entre 0,10 y 0,35 centavos de dólar por barril.

- El beneficiario mas notable de los vales fue Benon Sevan, jefe del propio programa de Petróleo por Alimentos.
- El gobierno de Iraq comenzó a exigir recargos ilícitos a los compradores de su petróleo. Estos se cobraron sobre el precio aprobado por el Comité de Sanciones y se depositaron fuera del fideicomiso controlado por la ONU.
- Otro mecanismo por el cual Iraq pudo extraer los recargos fue llenar hasta el tope los buques cisterna, incluyendo volúmenes de petróleo en la entrega que no estaban cubiertos por el programa.
- El gobierno exigió a los vendedores de bienes humanitarios que pagaran comisiones ilegales, pagaderas fuera del ámbito de los fideicomisos controlados por la ONU.
- El informe Volcker identificó que 2.253 compañías estuvieron involucradas en negocios corruptos, de forma directa o a través de agentes intermediarios especializados en obtener contratos y cobrar una comisión por ello a los proveedores finales.
- El gobierno cobraba tasas de transporte interno por el transporte de las mercancías importadas desde el punto de entrada al país hasta su destino final.
- Hay indicios de que **La Banque Nationale de Paris (BNP)** puede no haber cumplido con la administración del Programa. Estos posibles fallos bancarios pueden haber facilitado la manipulación y corrupción del programa por parte de Saddam Hussein. La evidencia parece indicar que, en algunos casos, **BNP** realizó los pagos en el programa de “Petróleo por Alimentos” con la falta de una prueba completa de entrega de los bienes y otros documentos necesarios contratados en el programa. En otras ocasiones, los pagos pueden haber sido autorizados por **BNP** a terceros separados del destinatario original de la carta de crédito.
- Existía la tergiversación de la calidad de los articulos importados. El régimen dispondría que un vendedor complice obtuviera una autorización de contrato válida para exportar mercancías de primera calidad, sin embargo al país se le entregaban productos de menor calidad.
- Lo que quizás fue mas importante en lo que refiere al diseño del programa, es que este se vio plagado de serios retrasos en su implementación, incluso después de que hubo un acuerdo político. Hubo un retraso de cinco años entre el momento en que el La Secretaria General hizo su primera propuesta de un mecanismo de “Petróleo por Alimentos” y su implementación efectiva. La mayor causa para su retraso fue la falta de voluntad política para implementar el programa, lo cual es un factor que esta fuera de control del diseño del mismo.

Anexos

Anexo A. Link de descarga Informe Volcker: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9D8FA81C82984F808525707A006CE9FB-iic-irq-Impact-07sep.pdf

Anexo B. Fases del programa

Número de fase	Mes de inicio	Mes final	Petróleo exportado (miles de barriles diarios)	Valor de las exportaciones (USD millardos) (2)	Cuota de exportación petrolera (USD millardos)
I	Dic-96	Jun-97	670	2,15	2,00
II	Jun-97	Dic-97	706	2,13	2,00
III	Dic-97	May-98	1.034	2,09	2,00
IV	May-98	Nov-98	1.156	3,03	5,26
V	Nov-98	May-99	2.004	3,95	5,26
VI	May-99	Dic-99	1.938	7,40	5,26
VII	Dic-99	Jun-00	1.908	8,30	Sin restricciones
VIII	Jun-00	Dic-00	2.087	9,56	Sin restricciones
IX	Dic-00	Jul-01	1.395	5,64	Sin restricciones
X	Jul-01	Nov-01	2.001	5,35	Sin restricciones
XI	Nov-01	May-02	1.255	4,59	Sin restricciones
XII	May-02	Dic-02	1.231	5,64	Sin restricciones
XIII (1)	Dic-02	Mar-03	(3)	4,38	Sin restricciones
Todas	Dic-96	Ene-00	(93)	64,2	

(1) La fase XIII fue inicialmente programada para durar hasta junio de 2003, pero fue suspendida antes de lo previsto justo antes de la invasion a Irak

(2) Bajo el programa, a Irak se le permitió exceder los límites para poder cubrir costos de tránsito por el uso de la infraestructura turca, lo cual explica por qué las exportaciones excedieron las cuotas en las fases I-V.

Fuente: BCV, FMI, Penn World Tables, Banco Mundial

Anexo C. Estimación de pérdidas en asignaciones de petróleo

Fase	Petróleo asignado (millones de barriles)	Petróleo levantado (millones de barriles)	Margen estimado de ganancias (USD por barril)	Pérdidas económicas en asignaciones de petroleo (USD mn)
I	128,8	118,3	0,15	17,7
II	129,1	125,9	0,20	25,2
III	188,9	182,6	0,20	36,5
IV	N/A	308,1	0,40	123,2
V	365,7	355,9	0,20	71,2
VI	391,8	389,6	0,15	58,4
VII	383,6	379,7	0,15	57,0
VIII	410,7	344,7	0,65	224,1
IX	N/A	353,7	0,85	300,6
X	297,0	273,0	0,45	122,9
XI	323,5	249,6	0,15	37,4
XII	391,6	192,7	0,20	38,5
XIII	301,5	148,3	0,75	111,2
Total		3.422,1		1.224,0

Fuente: Informe Duelfer

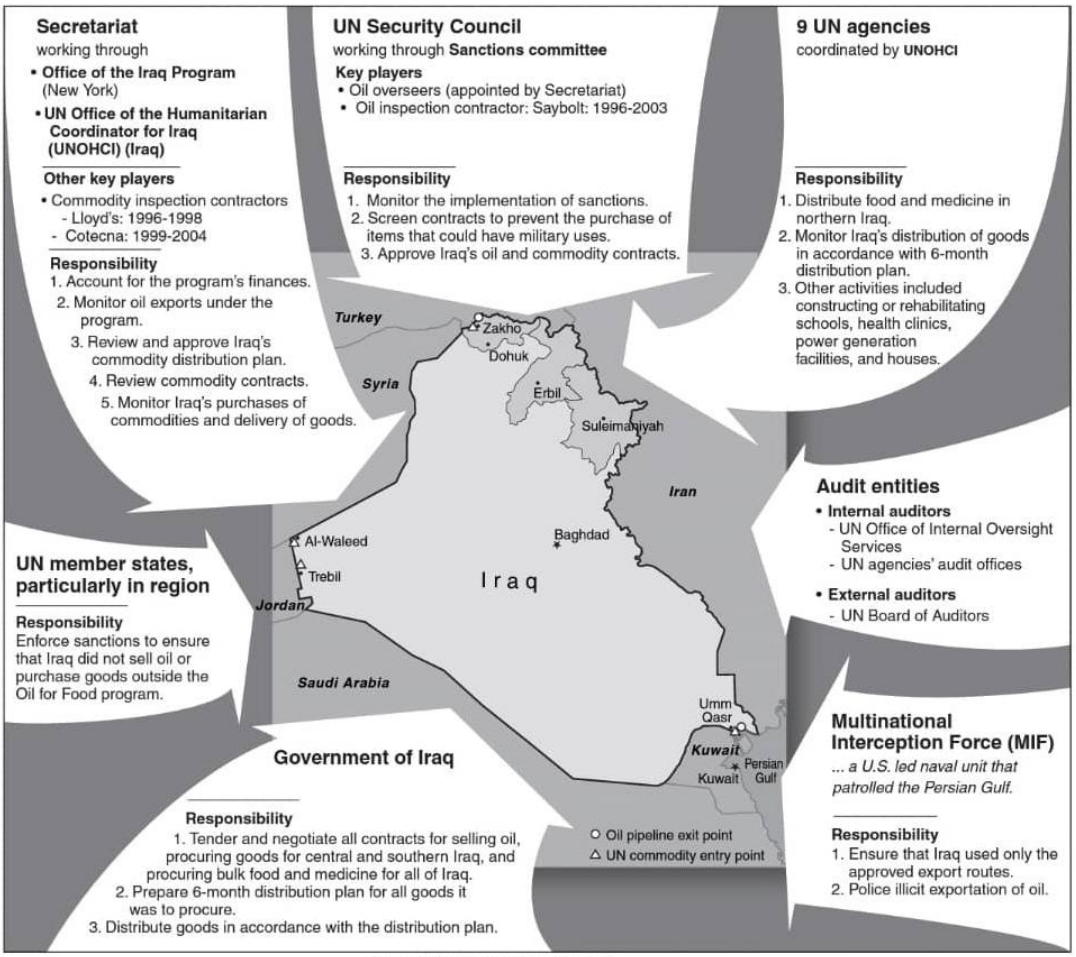
Anexo D. Ingresos ilícitos obtenidos por el gobierno de Irak

	Mecanismo	Montos (USD millones)	% del total de ingresos ilícitos
Dentro del programa de petróleo por alimentos (PPPA)	Sobreprecio en ventas de petróleo	229	2,1%
	Sobornos en importaciones de bienes humanitarios	1.512	13,8%
	Ingreso ilícito dentro del programa	1.741	15,9%
Fuera del programa de petróleo por alimentos (PPPA)	Illegal oil sales conducted undet bilateral agreements	8.004	73,1%
	Illegal oil cash sales to international companies	1.202	11,0%
	Ingreso ilícito al margen del programa	9.206	84,1%
TOTAL		10.947	100,0%

Fuente: Informe Duelfer

Anexo E. Organizaciones que gestionaron el programa de petróleo por alimentos y aplicaron sanciones de la ONU

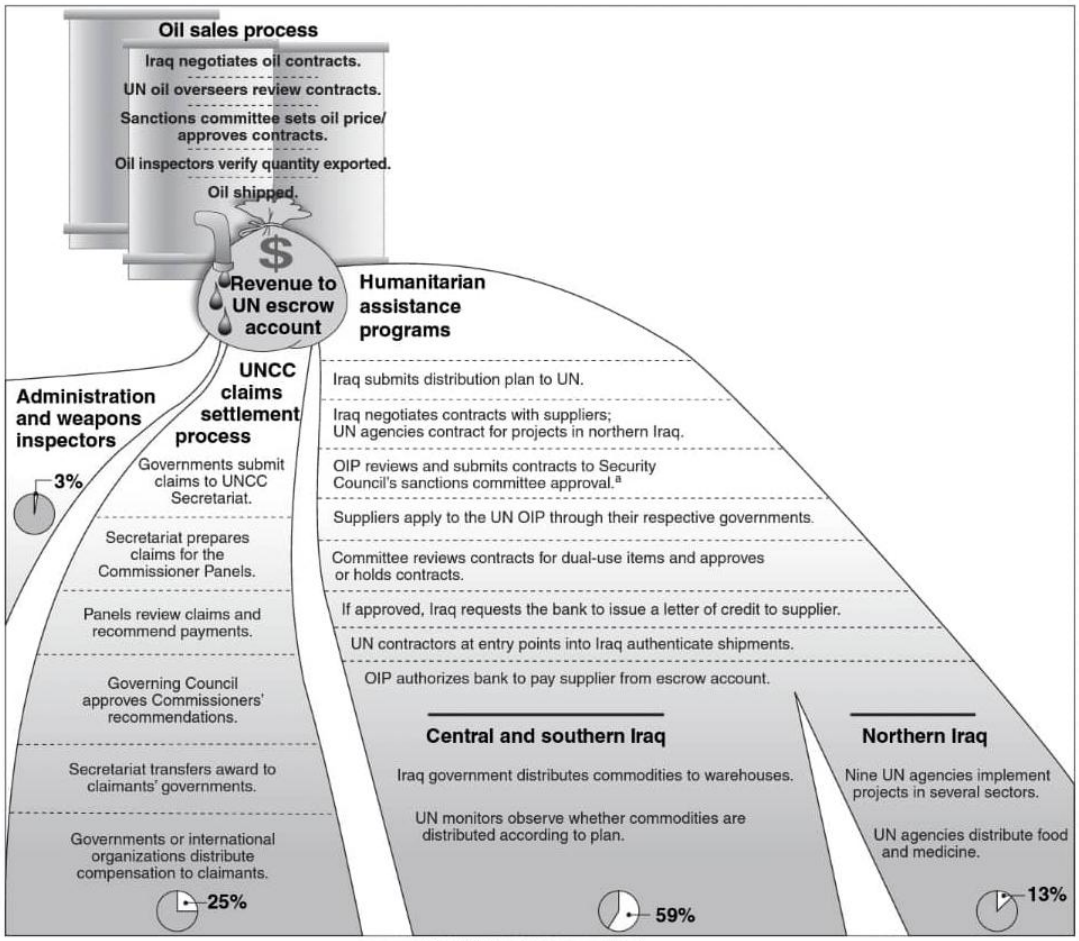
Figure 3: Multiple Organizations Managed the Oil for Food Program and Enforced UN Sanctions



Sources: GAO (data) and United Nations (map).

Anexo F. Actividades autorizadas por la Resolución N.986

Figure 1: Programs and Activities Authorized by Security Council Resolution 986



Sources: GAO and UN (data); Art Resources (clip art).

[a]The Security Council shifted more approval authority for humanitarian items to OIP in 1999 and 2002.

Bibliografia

- Rodriguez, F. (2019, October). Un Acuerdo Petrolero Humanitario para Venezuela. Oil for Venezuela Organization.

- Objetivo: Sadam | elmundo.es. (n.d.). El Mundo. Retrieved August 3, 2020, from https://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/petroleoporalimentos.html

- UN Office of the Iraq Program - Oil for Food: About the Program. (n.d.). UN. Retrieved July 5, 2020, from https://www.un.org/Depts/oip/background/phases.html

- The Oil-for-Food Program: Tracking the Funds. (n.d.). Commdocs.House.Gov. Retrieved August 5, 2020, from http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa96930.000/hfa96930_0f.htm