



La vinculación entre los recursos naturales y el desarrollo en África subsahariana: hacia una visión más integradora

Jesús García-Luengos

Coordinador del Centro de Investigación sobre Seguridad y Gobernanza Transnacional (RESET) y miembro del Grupo de Estudios Africanos de la UAM

Introducción

Son muchos los factores que durante los últimos años están generando una creciente atención en torno a los recursos naturales. El deterioro de los ecosistemas y los impactos negativos sobre el medioambiente se han intensificado; la actividad de las industrias extractivas se ha ampliado; la especulación en el mercado internacional del petróleo y de las materias primas está en alza; los precios del petróleo, minerales y alimentos han alcanzado cotas imprevisibles; el acaparamiento de tierras agrícolas es un fenómeno en continua expansión; y las organizaciones y movimientos sociales denuncian de forma reiterada, y cada vez con mayor incidencia, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

La cuestión es de la máxima trascendencia para los 3.500 millones de personas que viven –la mayoría con menos de dos dólares diarios– en países ricos en recursos naturales y para el conjunto del planeta. Las líneas que siguen exponen diversos aspectos relevantes en relación a la explotación de los minerales e hidrocarburos en África subsahariana.

El continente africano posee, a partes iguales, una enorme riqueza de recursos naturales y una trayectoria histórica marcada por el expolio, la violencia y la búsqueda del máximo aprovechamiento al menor coste posible. Se estima que la región subsahariana detenta un 40% de las reservas mundiales de platino, fosfato, oro, manganeso, diamantes y cobalto, entre otros minerales; su producción de petróleo en 2010 representó el 7,25% mundial y la del uranio superó el 15%; además, cuenta, entre otros recursos, con un enorme potencial de energías renovables. Por otro lado, minerales como los diamantes o el coltán han jugado un papel de primer orden en conflictos de larga duración en diversos países africanos, con la implicación de ejércitos, políticos, grupos milicianos y empresas.

La ingente demanda por parte de China, y otras potencias emergentes, de petróleo y minerales que abundan en la región –como aluminio, cobre o zinc– ha sido determinante en el aumento de los precios internacionales. Para algunos

inversores África ofrece una tasa de rentabilidad alta y “valores refugio” a través de minerales como el oro y, en menor medida, la plata y el platino. Durante los últimos seis años una docena de países subsaharianos –no todos ellos ricos en recursos naturales– han aumentado su PIB a un ritmo medio del 6%. Sin embargo, los índices de desarrollo humano siguen siendo muy bajos en el conjunto de la región. Pese a que el sector minero tiene un peso específico para más de la mitad de los países de la región y una decena son productores de petróleo (con un claro predominio de Nigeria y Angola), Botswana sigue siendo el único ejemplo sin discusión en el que la explotación de los minerales se ha traducido en bienestar para una parte importante de la población.

Los análisis que tratan de explicar las dinámicas relativas a los recursos naturales y sus impactos han ido evolucionando a lo largo del tiempo. El modelo explicativo de la “maldición de los recursos” –desarrollado a partir de finales de los ochenta y centrado inicialmente en la vertiente económica, a través del “mal holandés”– ha sido objeto de diversas críticas, a la par que se ha ido ampliando su espectro a través de la incorporación de otras dimensiones, como la incidencia de dichos recursos en la conformación de regímenes autócratas o en la exacerbación de los conflictos.¹ La investigación sobre los factores históricos, sociales y políticos y las dinámicas transnacionales, así como los análisis centrados en cada contexto específico, están contribuyendo también a ampliar el conocimiento de esta cuestión.²

La tendencia a un aumento continuado de la demanda y precios de las materias primas –como resultado, según diversos expertos, de un gran ciclo alcista, si bien con un pronóstico cada vez más atemperado debido a la incertidumbre de la crisis internacional–, la concentración actual de una buena parte de los grandes proyectos internacionales de inversión minera en la región subsahariana, el interés creciente de multinacionales y potencias extranjeras por el crudo africano, de alta calidad, y el hecho de que sólo una pequeña parte (30% según el Banco Mundial) de las reservas minerales africanas hayan sido identificadas, son algunas de las referencias que conforman el actual escenario regional y sus numerosos desafíos.

Dimensiones y claves para una visión de conjunto

El telón de fondo del sistema de explotación actual de los recursos minerales e hidrocarburos lo conforman una serie de claves históricas específicas. Las potencias coloniales, principalmente Francia y Reino Unido, diseñaron un sistema de expolio en beneficio exclusivo de las metrópolis y, una vez que los países africanos adquirieron su independencia, mantuvieron, con el apoyo de una buena parte de las élites dirigentes locales, las mismas dinámicas. La dependencia de África del comercio mundial –a través de una especialización exclusiva en la producción y exportación de materias primas– se generó a partir de la colonización.

¹ El “mal holandés” designa los efectos e impactos negativos que provoca un aumento significativo de las exportaciones de hidrocarburos o minerales en un determinado país; de lo cual deriva un aumento de la masa monetaria, la apreciación de la moneda local (lo que perjudica al sector exportador), inflación, aumento de las importaciones, reorientación de los factores de capital y trabajo, y disminución de la diversificación de la economía, entre otros aspectos.

² Uno de los primeros autores en destacar la importancia del análisis de los factores sociales y políticos internos fue Andrew Rosser: A. Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, IDS Working Paper 268, Institute of Development Studies, Brighton, 2006.

Otros autores han analizado también los factores históricos y transnacionales, revisando y completando el modelo explicativo de la “maldición de los recursos”. Un ejemplo es el caso de Guinea Ecuatorial: A. Campos, *Guinea Ecuatorial ¿“maldición de los recursos” o “extraversión” histórica del poder?*, ARI nº 19/2010, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.

Durante la etapa colonial se produjeron también cambios decisivos en el ámbito socio-cultural y político local, que implicaron la pérdida de la legitimidad de las autoridades tradicionales y la perversión de la relación de clientelismo "tradicional" de éstas con sus comunidades (que estaban basadas en un sistema de responsabilidad y rendición de cuentas).³ La relación entre renta y poder quedó también alterada a partir de la independencia (dando lugar a un "neopatrimonialismo") y la ayuda extranjera impactó directamente sobre las economías locales y la hegemonía del poder de las élites, conformando la denominada "extraversión" de los estados africanos.⁴

En la actualidad la región está atravesada por diversas dinámicas que parecen convivir en planos temporales diferentes. Por un lado, se ha producido el desembarco de nuevas potencias con nuevas estrategias, se ha intensificado de forma exponencial la actividad extractiva y el uso de nuevas tecnologías de exploración y extracción, y las élites neoliberales africanas que se han lucrado con los recursos naturales son ciudadanos activos de un mundo globalizado. Por otro, hay cuestiones sustanciales que apenas han cambiado: el sector minero y el de hidrocarburos siguen siendo auténticos enclaves económicos, sin una contribución acorde a la expansión de las economías nacionales, y no se ha generado diversificación económica –en muchas regiones africanas las infraestructuras existentes son prácticamente las mismas que se desarrollaron durante la colonización para la exportación del petróleo y minerales–; y el continente africano sigue estando marginado en términos de comercio internacional (3% del total) e inversiones directas extranjeras (2% del total), correspondiendo dichos porcentajes en su gran mayoría a los hidrocarburos y minerales. Igualmente, la propiedad de las minas y su funcionamiento sigue concentrada en manos de empresas extranjeras, y los minerales se siguen exportando sin ningún tipo de procesamiento. Además, persisten, en paralelo, un nivel de "formalidad" y otro de "informalidad", que atraviesan todas las capas de los estados africanos y que son utilizados por éstos y sus funcionarios como estrategia para la generación de rentas y supervivencia.⁵

Otra cuestión importante se refiere a las dinámicas sumergidas y transfronterizas en torno a los recursos naturales, lo cual matiza, de forma importante, la falta de inserción de la región en los flujos económicos globales. Es el caso del contrabando de petróleo con origen en el Delta del Níger (que representa unos 300.000 barriles/día, según el gobierno federal de Nigeria), una parte del cual tiene como destino los mercados internacionales; el contrabando de uranio procedente de República Democrática del Congo (RDC); la exportación ilegal de madera por parte de China desde diversos países; o la extracción de coltán, oro y otros minerales en RDC, que se exportan, en parte, a través de Ruanda. Todos estos procesos son el resultado de la "unión y solapamiento de redes internacionales de traficantes, intermediarios extranjeros, negociantes y tecnócratas locales, que deja en la sombra franjas enteras de las relaciones económicas internacionales en África".⁶

A nivel geopolítico, se debate sobre una "nueva pugna" sobre los recursos naturales en la región subshariana que, no obstante, tiene rasgos claramente diferenciados respecto a la que tuvo lugar en etapas anteriores. Igualmente, las múltiples vertientes del desembarco de China en África y su estrategia han

³ P. Chabal, *África: la política de sufrir y reír*, Oozebap, Barcelona, 2011

⁴ J.F. Bayart, «Africa in the World: A History of Extraversion», *African Affairs*, Vol. 99, 2000.

⁵ P. Chabal, *Op.cit.*

⁶ A. Mbembe, *Necropolítica*, Ed. Melusina, 2011, p. 99

generado desde hace años un intenso debate⁷. El motor de la política exterior China en la región subsahariana es la obtención de petróleo y minerales, orientada a continuar en la senda de crecimiento de las últimas tres décadas (con una media del 10% del PIB; si bien las expectativas para 2012 se han rebajado hasta el 7,5%) y amortiguar las crecientes tensiones internas. China lleva desde 1996 estableciendo acuerdos con todo tipo de regímenes africanos a golpe de talonario. Esta estrategia –aseguramiento de suministro energético y de minerales a cambio de créditos multimillonarios con intereses muy bajos, contratos a favor de las empresas chinas para el desarrollo de infraestructuras, venta en ocasiones de armas, y “no injerencia” en los asuntos internos– tiene repercusiones directas al nivel político y supone, entre otras cosas, el refuerzo de élites locales autócratas, como es el caso de Nigeria, Angola o RDC, o regímenes despóticos, como los de Sudán y Zimbabwe. Por su parte EEUU lleva años diversificando sus fuentes de suministro y centrando su atención en la región del Golfo de Guinea, de donde pretende extraer entre el 20 y el 25% del total de sus importaciones en 2015. Muchos de los países miembros de la Unión Europea, con una gran dependencia de sus importaciones energéticas, tienen también puesto el punto de mira en el petróleo y el gas de la región subsahariana. Otras potencias emergentes, como India, Brasil o Corea del Sur, con un peso creciente a nivel comercial y de inversiones, están contribuyendo a su vez a la referida contienda por los recursos naturales en África.

Por otro lado, con excesiva frecuencia se ha puesto el foco en destacar las carencias institucionales –y su incapacidad para hacer frente al “mal holandés” o a la volatilidad de los precios internacionales– de los estados africanos, dejándose al margen aspectos clave sobre gobernanza transnacional en este ámbito, como los que se exponen a continuación.

- Una cuestión determinante en este campo es cómo se establecen los acuerdos de exploración y explotación entre las élites dirigentes locales y las multinacionales extranjeras, que aportan el capital y la tecnología precisa. Las prácticas generalizadas en el sector extractivo por parte de estas últimas (bien directamente apoyadas por sus respectivos gobiernos, bien respaldadas o en sintonía con los mismos) han tenido impactos muy negativos en el desarrollo institucional y económico de los países ricos en recursos naturales; han alimentado o radicalizado en determinados contextos los conflictos internos; y han repercutido directamente y de forma muy drástica en las condiciones de vida de las personas y de las comunidades más pobres. La seguridad energética aplicada por occidente y otras potencias extranjeras no entiende de derechos humanos ni de coherencia en materia de cooperación para el desarrollo.

- Las políticas de las instituciones financieras internacionales y determinados acuerdos internacionales en materia comercial no han generado los efectos positivos previstos. La política del Banco Mundial, a partir de un informe elaborado en 1992, sobre la necesidad de modificar los códigos mineros de los países africanos para incentivar al máximo la inversión de empresas extranjeras ha tenido profundas implicaciones negativas fiscales, sociales y medioambientales al nivel local, y ha difuminado el papel que el estado debe desempeñar en la prestación de determinados servicios públicos. Además, ha suprimido, o reducido a la mínima expresión, la participación del estado en el sector minero y sus prerrogativas de negociación y regulación; todo ello teniendo en cuenta que las capacidades estatales estaban ya muy mermadas a raíz de los planes de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales.⁸ En algunos aspectos

⁷ VV.AA., *China en África ¿Ayuda o arrasa?*, Ed. Oozebap, Barcelona, 2008

⁸ *Strategy for Mining in Africa*, World Bank, 1992; B. Campbell, *Regulating mining in Africa, for whose benefit?*, Nord Africa Institute, 2004

clave, como el porcentaje de ingresos adjudicados al estado, los derechos laborales vigentes o la normativa medioambiental, África subsahariana está a un nivel inferior de otras regiones ricas en recursos naturales.

- Por otro lado, los países africanos están inmersos en diversas negociaciones de acuerdos comerciales y de inversión, especialmente con países desarrollados, que implican una mayor liberalización que la exigida por la Organización Mundial del Comercio –como los Acuerdos de Partenariado Económico propuestos por la Unión Europea–, lo cual puede tener consecuencias dañinas para el desarrollo de sus economías nacionales (por ejemplo, en caso de que se eliminen las tarifas para la importación de productos manufacturados). La política orientada a asegurar el suministro de materias primas, plasmada en la iniciativa de la Unión Europea (Raw Materials Initiative), deberá también ser analizada desde la óptica de su contribución efectiva al desarrollo sostenible africano.

- La banca internacional ha venido desempeñando también un papel decisivo, tanto a la hora de acoger la evasión masiva de divisas procedente de estos países, como a través del otorgamiento de créditos a gobiernos autócratas o consorcios empresariales absolutamente opacos.⁹ El Banco Mundial estima que las élites africanas tienen más del 40% de su riqueza fuera del continente.¹⁰ Unas élites que, dicho sea de paso, se valen de las prerrogativas que les otorga el derecho internacional en base al principio de soberanía estatal para arrogarse, sin legitimidad alguna, la representación de las poblaciones nacionales y negociar los acuerdos referidos con las multinacionales extranjeras.

- Los paraísos fiscales están en el centro de todas estas cuestiones. Se estima que la fuga ilícita de capitales de los países en desarrollo oscila entre 650.000 millones y 1 billón de dólares anuales –lo que implica que por cada dólar de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se pierden 10 por evasión fiscal–, cifra que supera con creces la estimada por el Banco Mundial como necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alrededor del 60% de este volumen se debe a transnacionales que evaden beneficios mediante prácticas abusivas, como la manipulación de los precios de transferencia, a través de filiales en paraísos fiscales, con el fin de evitar el pago de impuestos.¹¹

Gracias a la subida del precio del petróleo, y a través de *holdings* domiciliados con frecuencia en paraísos fiscales, las élites locales y empresarios extranjeros están realizando, al calor de la crisis económica internacional, una expansión sin precedentes. El caso más llamativo es el de Angola, con adquisiciones muy importantes en sectores estratégicos de la economía portuguesa por parte de las élites angoleñas, junto con algunos empresarios portugueses; y a través del

⁹ Uno de estos ejemplos –en relación a un consorcio formado por el Banco Nacional de París (BNP) con otras entidades para otorgar un crédito de 1.400 millones de dólares al holding chino-angoleño Sonangol-Sinopec– es reseñado en el informe *The effects of oil companies' activities on the environment, health and development in sub-saharian Africa*, Directorate-General for external policies of the Union, European Parliament, de H. Braumüller, E. Donnelly, A. Vines y M. Weimar, Chatham House, Londres, 2011

¹⁰ C. Alden, *China en África*, Intermon Oxfam, Barcelona 2008.

¹¹ Datos extraídos de la comunicación de Intermon Oxfam *Transparencia en la industria extractiva* (julio de 2010) en la que se señala, además, que, según la OCDE, el 70% del comercio mundial se produce entre empresas del mismo grupo y, por lo tanto, es susceptible de ser objeto de prácticas ilícitas de abuso de precios de transferencia o de ser dirigido a paraísos fiscales. Otro dato significativo es que los países del G20, junto con una serie de países europeos y los territorios bajo su control, representan el 88% de la opacidad fiscal internacional, tal y como se reseña en el informe *The fight against Tax Havens and Tax Evasion*, Opex, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 59/2011, J. L. Escario Díaz-Berrio, coordinado por Manuel de la Rocha Vázquez.

consorcio China-Sonangol, que está invirtiendo miles de millones de dólares en África subsahariana, América Latina y el suroeste de Asia.¹²

Iniciativas internacionales

En los últimos años se han multiplicado las iniciativas internacionales, propuestas normativas que tratan de establecer vías de progreso en este ámbito. Involucran a actores diversos, entre los que figuran organismos públicos –como la agencia noruega encargada del Programa Petróleo por Desarrollo–, privados –a través, por ejemplo, de redes asociativas de las que forman parte entidades de referencia como Global Witness y que prestan apoyo a asociaciones y movimientos locales, o de organizaciones que se dedican al escrutinio de las multinacionales– y, de forma creciente, alianzas público-privadas. Otras iniciativas agrupan a organismos internacionales y a los representantes de algunos estados, como es el caso de la African Mining Vision.¹³

Una de las propuestas de mayor relieve es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE), de adhesión voluntaria, y que establece la declaración y cotejo de los pagos que las multinacionales realizan a los gobiernos y de los importes que éstos reciben. Los países africanos que actualmente han sido convalidados por esta iniciativa son Ghana, Liberia, Mali, Mauritania, Nigeria, Níger y República Centroafricana. Por el momento no hay sobre la mesa resultados imputables a la ITIE en términos de mejora del buen gobierno, lucha contra la corrupción o reducción de la pobreza, ni sus planteamientos de transparencia se están extendiendo a otros sectores. Esto es debido, entre otras razones, a que no se han incorporado mecanismos efectivos de rendición de cuentas, a través, por ejemplo, de los presupuestos estatales, órganos anticorrupción, auditorías independientes o comisiones parlamentarias. Además, la ITIE, tal y como se está aplicando en este momento, no incluye los pagos por licencias y contratos.¹⁴

Existen, además, numerosos códigos de cumplimiento voluntario. La experiencia, tanto en materia de transparencia informativa y rendición de cuentas como de verificación sobre el origen de los minerales vinculados a los conflictos, indica que es necesario establecer normas de obligado cumplimiento y autoridades de seguimiento y control independientes. Por ello, la ley de reforma financiera (Dodd-Frank Act) aprobada en 2010 en EEUU supuso un auténtico revulsivo. Esta norma exige que las compañías mineras, petroleras y gasistas que coticen en el mercado de valores de EEUU hagan público lo que pagan a cada uno de los gobiernos en los que operan (incluyendo licencias y cualquier tipo de contrato). La medida afecta al 90% de las mayores compañías de hidrocarburos del mundo y a un 80% de las mineras, independientemente de la nacionalidad de las empresas. Incluye, además, la obligación de declarar si éstas tienen alguna relación comercial con los “minerales sangrientos” de la RDC o sus estados vecinos.

Otra vertiente que está desplegando algunos resultados son los procedimientos judiciales en tribunales internacionales, activados por víctimas y familiares, de las exacciones o la contaminación provocada por las multinacionales, o en relación a supuestos de malversación de caudales públicos. Es el caso de algunas comunidades del delta del Níger y su recurso contra la compañía Shell,

¹² *The scramble for Africa's oil, gas and minerals*, Global Witness, 2011, p. 16.

¹³ En esta iniciativa participan organismos de Naciones Unidas, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y los ministros de minas de varios países africanos. Vinculado a esta iniciativa se elaboró el informe *Minerals and Africa's Development*, United Nations Development Commission for Africa, 2011

¹⁴ *Achievements and Strategic Option. Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative. Final Report*, SCANTEAM, Oslo, 2011.

invocando la ley Alien Tort Claim Act ante los tribunales de EEUU, o el de las causas abiertas (denominadas "los bienes mal adquiridos") a varios dirigentes africanos y familiares en los tribunales franceses a instancia de algunas ONG internacionales.

Conclusiones

Un adecuado análisis de la vinculación entre recursos naturales y desarrollo sostenible e inclusivo exige trascender aquellos modelos explicativos centrados exclusivamente en alguna de las dimensiones de la problemática o con enfoques parciales. Ni la "maldición de los recursos" es algo inevitable –como lo prueba la experiencia de otras latitudes– ni se pueden generalizar determinadas cuestiones. Una valoración completa de los factores, exógenos y endógenos, y del contexto específico resulta clave. En la región subshariana hay un vínculo directo y continuo entre la dimensión, local, nacional, regional e internacional. También es preciso reiterar que dicha maldición supone una auténtica bendición para muchas personas y empresas, que generan auténticas fortunas con la explotación de dichos recursos.

Es necesario también reforzar todas aquellas vías que se traduzcan en normas de obligado cumplimiento. Además de los países ricos en recursos naturales, los gobiernos occidentales, y de otras latitudes, donde las multinacionales del sector extractivo tienen sus sedes, deben asumir su responsabilidad en este ámbito y establecer normas firmes sobre transparencia informativa y rendición de cuentas en los casos de violación de derechos humanos y daños medioambientales. Esta es la tendencia actual de algunas iniciativas y resoluciones judiciales. La comparativa con los modelos seguidos en otras regiones del mundo en materia de un reparto más equitativo de ingresos entre las multinacionales extranjeras y los estados, derechos laborales o exigencia medioambiental, puede resultar muy útil.

Como en tantos otros ámbitos, resulta crucial seguir desplegando esfuerzos en las vías resolutorias y complementarias ya activadas, mientras se avanza en nuevas propuestas. Aspectos como los paraísos fiscales, las prerrogativas de los dirigentes estatales amparados en el derecho internacional, o la actuación absolutamente irresponsable, y en ocasiones delictiva, de las multinacionales extractivas y entidades financieras, requieren acciones judiciales contundentes y medidas como el "levantamiento del velo jurídico", que les brinda protección y que permite que se conculquen derechos fundamentales y se cometan gravísimos abusos.¹⁵ Un porcentaje muy importante de las violaciones de derechos humanos acometidas por las multinacionales corresponde a las industrias extractivas. El establecimiento de marcos supraestatales, como el desarrollado por Naciones Unidas en relación a la «Responsabilidad de proteger» (como deber de los Estados), Respetar (como obligación de las empresas) y Reclamar (como derecho de los individuos), deberían pasar cuanto antes del papel a la práctica.¹⁶

Como señala un reciente informe de Oxfam, factores como el cambio climático, las crisis financieras, la volatilidad del precio de los alimentos o el incremento del precio de las materias primas, que suponen un reto cada vez más importante, deberían por fin obligar a la comunidad internacional a reconocer que

¹⁵ La teoría del "levantamiento del velo" es de origen anglosajón, y consiste en una resolución judicial que declara la no aplicación de las prerrogativas legales asignadas a la personalidad jurídica de las sociedades mercantiles, en aquellos supuestos en que se da un manifiesto abuso de derecho o fraude de ley. De tal forma, son los titulares personas físicas de dichas sociedades los que deben responder ante la justicia.

¹⁶ A. Campos, *Derechos Humanos y Empresas: un enfoque radical*, Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 17, 2011.

estos temas están inevitablemente interconectados y deben abordarse de manera conjunta.¹⁷

Son muchas las décadas desaprovechadas –incluida la última, de espectaculares subidas del precios del petróleo y minerales– en la región subsahariana. Las causas son bien conocidas. Los responsables, y los déficit clamorosos de gobernanza transnacional, también.

¹⁷ K. Raworth, *Un espacio seguro y justo para la humanidad, ¿podemos vivir dentro del donut?*, Documento de debate de Oxfam, 2012.