

La iniciativa ITIE y sus limitaciones en África: el caso del Chad

Artur Colom Jaén

Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona

Introducción

En la última década la explotación de los recursos naturales ha cobrado especial relevancia en la economía política africana. Ello se explica por la persistencia del patrón de especialización en la producción y exportación de materias primas, en un contexto de tendencia alcista de los precios de éstas por el incremento de la demanda global. Además, la mejora de la tecnología de prospección y extracción hace que se descubran y puedan ponerse en valor yacimientos (de petróleo, gas u otros minerales) que anteriormente no tenían valor económico. Todo ello ha conducido a que numerosos gobiernos africanos estén recibiendo enormes rentas procedentes de la explotación de estos recursos.

Cómo transformar estas rentas en desarrollo es un debate recurrente en la literatura especializada. Más allá de los impactos directos de estas actividades, en términos de generación de empleo o de encadenamientos productivos, la gestión de estas rentas masivas presenta numerosas complejidades. En general, existe una visión pesimista de estas rentas en países en desarrollo. Así, se habla de la existencia de una “maldición de los recursos” (*resource curse*) en aquellos países dotados de recursos naturales, ya que su presencia suele asociarse, con pocas excepciones, a corrupción, despilfarro y, eventualmente, conflicto armado.

El enfoque habitual para tratar de evitar esta “maldición de los recursos” se centra en la lucha contra la corrupción, y para ello se pone el acento en garantizar la transparencia de los flujos de renta que se generan en la industria extractiva. Y a ello se dedica la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE), una iniciativa multilateral lanzada en 2002 por una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversores y organizaciones internacionales para fortalecer la gobernanza me-

dante la mejora de la transparencia y la responsabilidad en el sector extractivo. Sin embargo, la transparencia no lo es todo para garantizar que estas rentas se transformen en desarrollo, como veremos a lo largo del artículo. Para ilustrar el argumento, vamos a ver el caso del Chad, un país africano donde el Banco Mundial llevó a cabo una fuerte intervención para promover un marco de gestión de la renta petrolera que evitara la “maldición de los recursos”, pero que acabó fracasando.

La “maldición de los recursos”

Bajo el paraguas de “maldición de los recursos”, en la literatura especializada se distinguen dos tipos de marco teórico. En primer lugar, hallamos la denominada “enfermedad holandesa” o “mal holandés” (*Dutch Disease*)¹, consistente en la apreciación del tipo de cambio real inducida por la entrada masiva de divisas a consecuencia de la exportación de un recurso natural. Dicha apreciación tiene por efecto la pérdida de competitividad exterior de los sectores económicos que producen otros bienes transables, particularmente los industriales, lo que conlleva riesgo de desindustrialización. Los efectos macroeconómicos estáticos de la “enfermedad holandesa” pueden ser contrarrestados mediante políticas industriales activas en favor de los sectores afectados negativamente por ella, por ejemplo, encaminando una parte del excedente de divisas a intensificación tecnológica que permita añadir más valor a la industria afectada y compensar así su pérdida de competitividad provocada por el cambio de los precios relativos. Por otra parte, la esterilización monetaria de la entrada masiva de divisas también forma parte del abanico de soluciones habituales ante el “mal holandés”. Así, mu-

¹ Llamada así porque este fenómeno se identificó por primera vez en los Países Bajos a finales de los sesenta, cuando fueron descubiertos y puestos en valor importantes yacimientos de gas natural en el mar.

chos de los Fondos Soberanos de Inversión (*Sovereign Wealth Funds*) existentes, y tan relevantes en la economía global actual, tienen su origen en políticas de esterilización monetaria para contrarrestar macroeconómicamente la entrada masiva de divisas originadas por la venta de petróleo. Tal es el caso de Abu Dhabi, Noruega, Arabia Saudí, Kuwait o Rusia, por citar sólo los más importantes. También es el caso del ya desaparecido Fondo para las Generaciones Futuras del Chad.

El segundo de los marcos teóricos que hallamos bajo el paraguas de la “maldición de los recursos” atiende al análisis de los factores institucionales que subyacen a los efectos negativos de la afluencia de rentas. Dentro de esta corriente de análisis está el modelo del “Estado rentista” (*rentier State*) o de la “paradoja de la abundancia” (*paradox of plenty*), que mantiene que el bajo crecimiento que se observa en países con abundancia de recursos naturales se debe a que la existencia de una renta externa generaliza en el país el despilfarro, la corrupción y los comportamientos de búsqueda de rentas fuera de las actividades productivas (*rent-seeking*). Por otra parte, si dichas rentas aportan una base fiscal suficiente al gobierno, éste no tiene necesidad de poner impuestos a la ciudadanía, por lo que el contrato social entre la ciudadanía y el Estado se debilita, ya que el gobierno no tiene necesidad de responder fiscalmente a las demandas de los ciudadanos, y los controles del gasto público se vuelven más laxos (Karl, 1997).

Sin salirnos de este segundo marco de análisis, encontramos la “teoría del ciclo de la renta” (*rent-cycling theory*; Auty, 1993), que argumenta que la existencia de una renta externa elevada desincentiva al gobierno a la hora de dedicar esfuerzos a la creación de riqueza y redistribución de la renta, orientando dichas rentas hacia el patronazgo político, distorsionando la economía, deprimiendo la eficiencia en la inversión, y causando finalmente un colapso en el crecimiento. Por otra parte, esta teoría sostiene que la recuperación de un colapso de crecimiento se retarda debido a la inercia del “ciclo de la renta”. Por último, los efectos negativos de una renta externa elevada se ven amplificados cuando la mayor parte de esa renta la reciben los gobiernos, estos exhiben una ideología desarrollista, y existe diversidad étnica.

Por último, y todavía dentro de este enfoque, hay que citar las teorías que relacionan abundancia de recursos con conflicto. Los trabajos de Paul Collier y otros expertos, en

el marco del Development Research Group del Banco Mundial, han intentado poner de relieve el papel de la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) en las guerras contemporáneas (Collier y Hoeffler, 1998). Según estos autores, la extracción de recursos minerales aumentaría la probabilidad de generación y persistencia de conflictos violentos a través del comportamiento predatorio de políticos y guerrilleros, que verían en el conflicto armado un modo de acceso a mercados y recursos, que en situaciones de paz y pobreza no tendrían.

Como se observa, en este segundo bloque de teorías los problemas identificados en la gestión de las rentas externas se centran en el área de la gobernanza, en particular en la corrupción, que se materializa en los fenómenos de la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) y el patronazgo político. En este contexto, existe la creencia generalizada de que la transparencia en la gestión de las rentas externas puede limitar la corrupción, y por extensión reducir o incluso evitar la “maldición de los recursos”. Es en este marco teórico donde hay que ubicar la ITIE.

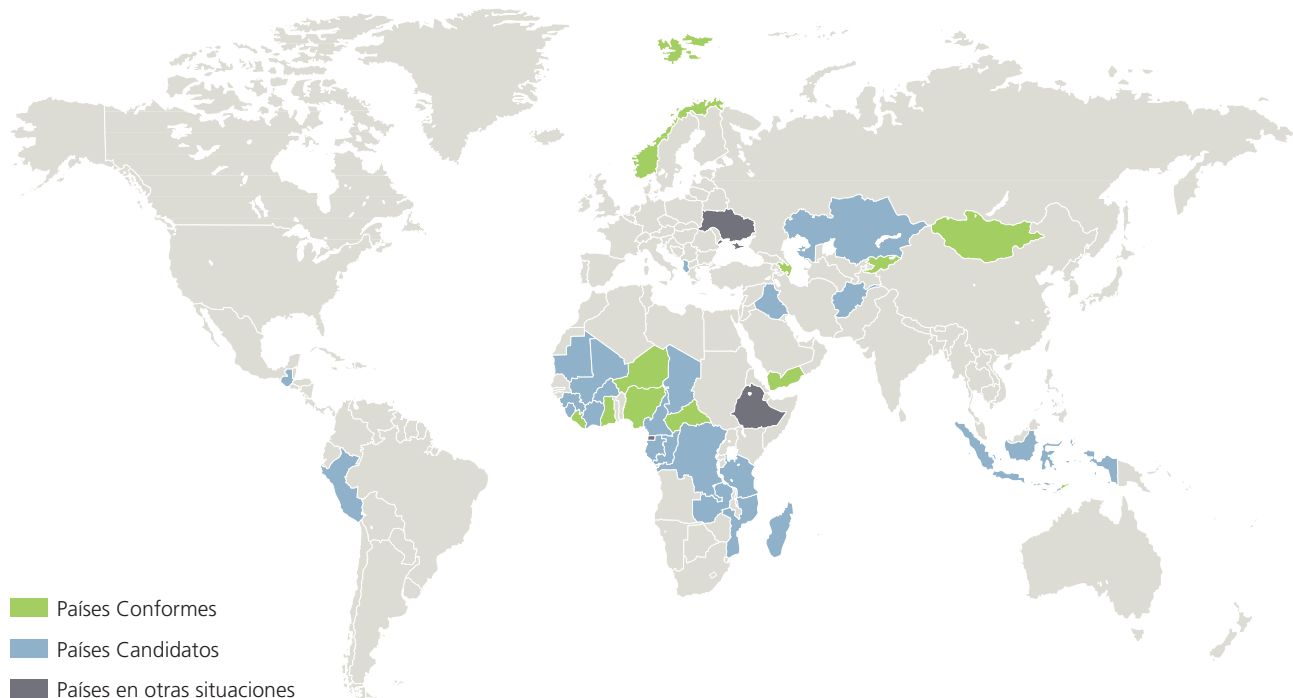
La iniciativa ITIE

En septiembre de 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible organizada por Naciones Unidas en Johannesburgo (Sudáfrica), Tony Blair anunció el nacimiento de la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI, ITIE en español). La ITIE es una iniciativa internacional de control de la transparencia en las industrias extractivas que se aplica en países con abundantes recursos naturales. Concretamente, la ITIE consiste en verificar y publicar los pagos que efectúan las empresas del sector extractivo a gobiernos u otras administraciones públicas, y cotejarlos con los cobros que estas administraciones contabilizan. Un punto esencial de la ITIE es su carácter voluntario, tanto para gobiernos como para compañías².

En el marco de la ITIE, se definen dos categorías de países: los candidatos y los conformes. Los Países Candida-

² Ya existían códigos de conducta en el sector extractivo en el ámbito ambiental, pero no fue hasta 1999 cuando se dio una iniciativa de responsabilidad social corporativa en el sector: la *Global Mining Initiative*, el embrión del actual International Council on Mining & Metals, establecido en 2001 (<http://www.icmm.com>). Por su parte, el Banco Mundial encargó en 2000 una exhaustiva revisión de las consecuencias de su implicación en proyectos extractivos a una comisión independiente, cuyas conclusiones se publicaron en diciembre de 2003 (*Extractive Industries Review: Striking a Better Balance*), con una serie de recomendaciones cuya aplicación se revisa anualmente (véase <http://go.worldbank.org/PMSHHP27MO>). Estos dos elementos, la *Global Mining Initiative* y la *Extractive Industries Review* pueden considerarse la base de la ITIE.

Mapa 1. Países ITIE



Fuente: <http://eiti.org> (consultado el 22 de marzo de 2011).

tos son aquellos cuyo gobierno cumple los siguientes cuatro requisitos: 1) haber declarado públicamente su intención de implementar la ITIE; 2) haberse comprometido a trabajar con la sociedad civil y las empresas en la implementación de la ITIE; 3) haber designado una persona que lidere el proceso de implementación, y 4) haber configurado, acordado y publicado un plan de trabajo con fechas concretas y costes de implementación.

Una vez un país cumple con los requisitos anteriores, hay cuatro pasos más para la total implementación de la ITIE y pasar a ser considerado País Conforme: 1) preparación: establecimiento de un comité con todas las partes interesadas, y de procedimientos de información; 2) revelación: verificación de pagos y cobros por parte de empresas y gobierno; 3) difusión de los informes, y finalmente 4), todo el proceso pasa una validación externa, que implica la revisión de 20 indicadores de implementación.

Tras la Conferencia de París (marzo de 2011)³, en la que se revisaron los logros alcanzados hasta la fecha, y se

³ La ITIE organiza una Conferencia Global cada dos años.

Cuadro 1. Países participantes en la ITIE

Países Conformes (en verde en el Mapa 1): Azerbaiyán, República Centroafricana, Ghana, Kirguistán, Liberia, Mongolia, Níger, Nigeria, Noruega, Timor Oriental, Yemen.

Países Candidatos (en azul en el Mapa 1): Afganistán, Albania, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, Guatemala, Guinea, Indonesia, Irak, Kazajstán, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Perú, República del Congo, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Zambia.

Países en otras situaciones (en gris en el Mapa 1): Guinea Ecuatorial, Etiopía, Santo Tomé y Príncipe, Ucrania⁴.

Fuente: <http://eiti.org> (consultado el 22 de marzo de 2011).

aprobaron algunas reformas menores del funcionamiento de la ITIE, se contabilizan 24 Países Candidatos y 11 Países Conformes (véase el Mapa y el Cuadro 1). El número de países participantes va creciendo lentamente, por lo que la ITIE puede considerarse una iniciativa que

⁴ Ucrania y Etiopía han anunciado recientemente su intención de incorporarse a la ITIE, mientras que Santo Tomé y Príncipe, y Guinea Ecuatorial han experimentado problemas con sus procesos de validación, teniendo que abandonar su estatus de País Candidato en abril de 2010.

cuenta con apoyo e interés por parte de la comunidad internacional.

Además de los gobiernos de los países que aparecen en el Cuadro 1, hay que añadir las empresas que se han comprometido también con la ITIE, entre las cuales figuran las más importantes del sector, como AngloGold Ashanti, Arcelor Mittal, De Beers, British Petroleum, ExxonMobil, Total o Shell. Inversores institucionales, instituciones internacionales, y ONGs dedicadas a la presión política como Publish What You Pay, Global Witness u Oxfam también participan en la ITIE ⁵.

La ITIE facilita un marco para un mayor control de la gestión de las rentas generadas por la industria extractiva. Mediante la comparación de los pagos realizados a gobiernos por las compañías con los cobros registrados por los gobiernos, los ingresos públicos están sujetos a mayor control. En la medida en que se estima que montos significativos son desviados en este punto de la cadena, la ITIE puede ser relevante. Nigeria es frecuentemente citada como ejemplo de que gracias a la ITIE las arcas públicas han incrementado sus ingresos, cifrándose este aumento en 1.000 millones de dólares para el período 2004-2005 (Kolsstad y Wiig, 2009: 528).

El progreso en la implementación de la ITIE ha sido notable, pues a diciembre de 2010 24 países habían producido un total de 53 informes técnico-financieros, y en la página web del secretariado de la ITIE es posible consultar multitud de datos contrastados ⁶.

Las limitaciones del enfoque ITIE: la transparencia no lo es todo

Implícitamente, en la ITIE se está asumiendo la existencia de corrupción generalizada en los engranajes político-económicos de los países con abundancia de recursos, específicamente asociada a éstos, y que por ello, garantizar la transparencia es esencial para prevenir esta corrupción. Sin embargo, la evidencia nos indica que en las economías con abundancia de recursos no hay significativamente más corrupción que en otros países en desarrollo. Basándose en índices subjetivos de percepción de la corrupción procedentes de la conocida ONG Transparencia Internacional, Di John (2010: 4-5) muestra cómo la me-

diana de dichos índices para distintos períodos no es significativamente diferente. Ello no quiere decir, por supuesto, que no haya corrupción, pero la que hay no es necesariamente provocada por la existencia de recursos naturales.

Sin embargo, es innegable que hay problemas de corrupción que el enfoque ITIE puede ayudar a resolver. Una mayor transparencia en los pagos redundaría en una menor probabilidad de corrupción en algunas áreas de gestión de las rentas, ya que: a) los funcionarios encargados de su contabilización tienen más riesgo de ser detectados en caso de recibir pagos irregulares, por lo que la corrupción se hace menos atractiva; b) se hace más fácil para el gobierno ofrecer incentivos para que los funcionarios actúen siempre honestamente, ya que las fuentes de información son fiables; c) el gobierno evita la denominada "selección adversa" a la hora de asignar a los funcionarios responsables de registrar las transacciones, ya que los niveles de información son iguales, y el gobierno puede identificar mejor a los funcionarios honestos.

Si se trata de analizar la capacidad de prevención de cobros irregulares o desvío de fondos por parte del gobierno, la existencia de transparencia también puede ejercer un papel positivo al hacer más difícil la generación de rentas ilícitas a través de la opacidad en la información. Además, en caso de que existan elecciones, los votantes pueden castigar electoralmente a los gobiernos en caso de irregularidades manifiestas.

Ahora bien, si la base fiscal es escasa, es menos probable que la ciudadanía exija rendición de cuentas a través del sistema político. Además, la renta puede ser usada por el gobierno para fomentar el patronazgo, reduciendo la presión política y social a favor de la transparencia. Por último, también puede pasar que la renta sea usada para reprimir a la población o prevenir el surgimiento de una eventual sociedad civil que pueda exigir transparencia.

Una mayor transparencia en la gestión de rentas no se traduce siempre automáticamente en una menor corrupción. La información técnica y contable puede estar disponible, pero hay que saber interpretarla, y ello exige tener conocimientos específicos que pueden no ser generalizados, ni siquiera entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil que puedan estar implicadas en el control de la transparencia. Desde otra perspectiva, que la población tenga unos niveles de educación mínimos es una condición previa para que la transparencia surta efec-

⁵ La lista exhaustiva de empresas, inversores institucionales, instituciones internacionales y ONGs participantes está disponible en <http://eiti.org/supporters>

⁶ <http://eiti.org>

tos en el juego político. Hay estudios que han contrastado que la libertad de prensa no reduce la corrupción si no va asociada a unos niveles de educación mínimos generalizados entre la población, que permitan a la ciudadanía leer e interpretar autónomamente la prensa (Lindstedt y Naurin, 2005). En este sentido, vemos cómo las variables clave son la educación, y la capacidad de procesar y actuar sobre el acceso a la información, y no directamente la transparencia.

Otro elemento a tener en cuenta son los incentivos para actuar en contra de la corrupción en función del tipo de información facilitada. Si la información se da en forma de agregados macroeconómicos, aparecen los problemas asociados a la acción colectiva, y únicamente los grupos muy concienciados actuarán.

Por otra parte, en la ITIE se asume implícitamente que una mayor transparencia significará menor corrupción, y ello se traducirá en mejores resultados de las políticas públicas en términos de desarrollo y crecimiento económicos. Sin embargo, como muestran los estudios empíricos de Kolstad y Wiig (2009), la existencia de transparencia no tiene una incidencia significativa en la “maldición de los recursos”. Es decir, que mayor libertad de prensa no se traduce automáticamente en mejores resultados en desarrollo; hay que buscar otras causalidades. O dicho de otro modo, la “maldición de los recursos” no se combate necesariamente con mayor transparencia. La transparencia en los pagos que propugna la ITIE es deseable en sí misma, pero no porque sea directamente instrumental para el desarrollo.

Una ilustración de esto nos la da el análisis del alcance de la ITIE. Ésta se fija en lo que pasa en una parte de la cadena de valor, concretamente en la que se refiere a los pa-

gos que reciben los gobiernos de las compañías beneficiarias de los permisos de explotación. Sin embargo, como vemos en el Gráfico 1, ésta es únicamente una parte de la cadena de valor de las rentas. Cuestiones tan relevantes como las condiciones en las que los contratos de explotación se licitan y se adjudican, el control de las operaciones de producción, cómo distribuye el gobierno estos ingresos, y finalmente a qué tipo de políticas se aplican y cómo, se escapan de los objetivos de la ITIE⁷.

Por último, observemos también que la ITIE se centra en los ingresos, y deja de lado el gasto, cuando en muchas situaciones éste resulta clave para explicar la corrupción en entornos donde el patronazgo forma parte de la cultura política.

La ITIE y la transparencia en el Chad

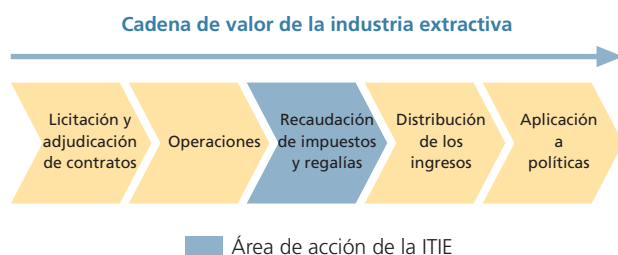
En octubre de 2003, el Chad pasó a formar parte del “club” de exportadores de petróleo gracias a la mayor inversión privada en un único proyecto de la historia del África Subsahariana. Los aproximadamente 4.200 millones de dólares de la inversión se utilizaron para poner en marcha la explotación del campo petrolífero de Doba (al sur del país y muy cerca de la frontera camerunesa), y también para construir un oleoducto de 1.076 km hasta el puerto de Kribi (Camerún), en el océano Atlántico.

El proyecto, dirigido por un consorcio liderado por Exxon-Mobil a través de su filial EssoChad, en el que también participan Chevron y Petronas, había levantado mucha expectación en el país pero también a escala internacional, porque el Banco Mundial organizó una fuerte intervención para garantizar que la renta petrolera contribuyera directamente al desarrollo del país, contrarrestando así los efectos perversos de la “maldición de los recursos”.

En 1988 se firmó el primer contrato entre el consorcio y el Gobierno, pero debido a la inestabilidad política estructural del país, hasta finales de los noventa no se consideró seriamente la posibilidad de explotar los yacimientos de Doba. La intervención del Banco Mundial fue crucial: sin ella, el proyecto no se hubiese llevado a cabo. Más allá de un limitado apoyo financiero, el Banco actuó de “garan-

⁷ Más allá del alcance de la ITIE, en algunos países, particularmente Nigeria, se ha intentado implementar enfoques que cubrieran otros aspectos además de la cadena de valor, como la creación de capacidades para la gestión de las rentas, que en Nigeria se denominó el “concepto ITIE+”. Más adelante, en 2008 el Banco Mundial lanzó la iniciativa ITIE++, que pretende extender la creación de capacidades a toda la cadena de valor (<http://go.worldbank.org/XYLUR236T0>).

Gráfico 1. Incidencia de la ITIE en la cadena de valor de la industria extractiva



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2010).

Cuadro 2. Indicadores seleccionados del Chad

Índice de Desarrollo Humano (a)	0,295 (puesto 163° de 169) (2010)
Esperanza de vida al nacer (años) (a)	49,2 (2010)
Población	11.506.100 (2010)
PNB per cápita (dólares de EE.UU. en PPA) (a)	1.067 (2010)
Peso del ingreso fiscal derivado del petróleo sobre el ingreso fiscal total (%) (b)	78,74 (2008)
Producción petrolera (b)	122.500 barriles por día (2010)
Peso del sector petrolífero en el PIB (%) (b)	24,7 (2007)
Peso de las exportaciones de petróleo en las exportaciones totales (b)	89,8 (2008)

Fuentes: (a) PNUD; (b) cálculos propios a partir de datos del FMI; y (c) EssoChad, *Project Update* #29.

te moral”, y en 1999 forzó la aprobación en el parlamento chadiano de la Ley 001/PR/99, en la que se establecía que el 85% de los ingresos directos del proyecto (regalías y dividendos) debían aplicarse a sectores considerados prioritarios para la reducción de la pobreza. Otra de las particularidades del modelo era que el Banco obligó asimismo a crear un cuerpo de control del gasto, denominado Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP), que debía encargarse de gestionar esos ingresos. Los miembros del Collège eran designados por el Gobierno, pero también por la sociedad civil, que a través de ONGs participaba en la gestión. Sin embargo, este dispositivo institucional para evitar la “maldición de los recursos” soslayaba algunos aspectos que a la postre resultaron cruciales para explicar su fracaso, como los elementos externos, la debilidad institucional de la que se partía, y la inestabilidad política estructural del país, pero se consideró suficiente y apropiado⁸.

Así las cosas, apenas un año después de iniciarse la explotación, en 2004, ya se manifestaron los primeros problemas de gobernanza de los ingresos petroleros y de inestabilidad política. En 2006 el Gobierno modificó unilateralmente la Ley 001/PR/99 haciendo, entre otras cosas, que la lista de “sectores prioritarios” incluyera el gasto militar para hacer frente a la rebelión que ha tenido en ja-

⁸ Para ver más ampliamente el contexto remitimos al lector a International Crisis Group (2009).

que al presidente Idriss Déby desde 2005. En un primer momento, el Banco Mundial continuó vinculado al proyecto, pero los continuos enfrentamientos con el Gobierno por la gestión de la renta petrolera acabaron haciéndolo abandonar en septiembre de 2009 (Colom, 2010).

El caso chadiano parece, en principio, un ejemplo que corrobora la teoría de la “maldición de los recursos”: un país en desarrollo empieza a recibir una gran renta (petrolera en este caso), y el desgobierno, la opacidad, la corrupción y el autoritarismo no consiguen traducir en desarrollo dicha renta, ni siquiera con una fuerte intervención externa (Banco Mundial). Sin embargo, un análisis más detallado matiza esta visión.

Para empezar, la falta de transparencia no puede explicar la totalidad del fracaso del modelo, ya que en no pocos aspectos sí que la ha habido:

- Trimestralmente EssoChad ha venido elaborando un detallado informe financiero⁹.
- A requerimiento de ONGs locales e internacionales, en 2001 la presidencia del Banco Mundial estableció un comité independiente *ad hoc* de seguimiento del proyecto (International Advisory Group, IAG¹⁰), con la misión de auditar sobre el terreno el cumplimiento de los términos socioambientales de los contratos, la gestión de la renta petrolera, y asesorar eventualmente al Banco Mundial y a los Gobiernos del Chad y Camerún sobre dichos aspectos. Este comité regularmente ha venido publicando informes, en los que se ha dado cuenta de los problemas existentes del modelo de gestión de la renta.
- Paralelamente, el Banco Mundial también encargó a una consultora externa (D’Appolonia S.p.A.) los trabajos de monitorización socioambiental, en el marco de lo que se denominó External Compliance Monitoring Group (ECMG). El ECMG ha realizado numerosas visitas al proyecto, y no ha dejado de emitir informes públicos en los que ponía de manifiesto los numerosos problemas que debían ser corregidos para cumplir con los estándares ambientales de la Corporación Financiera Internacional (CFI), y que en su mayor parte no fueron solventados¹¹. A pesar de todo, en agosto de 2004

⁹ Véase <http://www.esso Chad.com>

¹⁰ Cuyo nombre completo es International Advisory Group for the Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project, <http://www.gic-iag.org>. En septiembre de 2009 el IAG agotó su mandato, y no se prevé que otra estructura lo reemplace, en la medida en que el Banco Mundial ya no está formalmente vinculado al proyecto.

¹¹ Véase <http://www.ifc.org/ecmg>

el ECMG emitió un *certificate of compliance*, que fue objeto de críticas por parte de ONGs locales e internacionales (Horta, Nguiffo y Djiraibe, 2007).

- Aunque a la postre ha sido un órgano manipulado por el poder político, el Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières (en el que, no se olvide, participa la sociedad civil chadiana) ha emitido informes financieros mensuales¹² sobre el uso de la renta petrolera bajo su control, y en su momento también puso de manifiesto algunas irregularidades administrativas relativas a licitaciones públicas.

Por otra parte, si bien es cierto que la renta petrolera ha reforzado el autoritarismo en el Chad, ésta llega a un Gobierno que ya era autoritario previamente, no en vano Idriss Déby llegó al poder tras un golpe de Estado en 1990. A pesar de haberse sometido a sucesivos comicios desde 2001, las acusaciones de irregularidades en los escrutinios son recurrentes, tanto por parte de la oposición y la sociedad civil como por parte de los observadores internacionales. La existencia de un heterogéneo movimiento armado rebelde activo en el este del país también explica en parte el autoritarismo del Gobierno. La renta en sí misma no ha llevado al autoritarismo.

Además de estas dificultades asociadas a la inestabilidad política, también ha habido problemas de índole técnica. El incremento de las disponibilidades financieras fruto del petróleo ha puesto en evidencia la falta de capacidad de absorción de la Administración pública chadiana.

A pesar del fracaso del modelo puesto en marcha por el Banco Mundial, en muchos aspectos parecido al de la ITIE, el gobierno del Chad está intentando desde 2004 obtener el “sello” ITIE. Desde abril de 2010, el Chad tiene el estatus de País Candidato, y dispone de dos años para culminar el proceso de verificación que le permitiría pasar al estatus de País Conforme¹³.

En algunos aspectos, esto significará objetivamente alguna mejora, ya que el modelo del Banco Mundial abarcaba sólo una parte de los ingresos procedentes de los campos de Doba, y la ITIE los incluirá todos¹⁴. Pero sin embargo, hemos visto cómo en el Chad determinados aspectos que explican la “maldición de los recursos” no tienen

que ver directamente con la transparencia, como sucede con la inestabilidad política estructural o las capacidades de gestión de la Administración. Otros aspectos que escapan del enfoque de la ITIE, y que son relevantes, son la gestión de los impactos microeconómicos en las áreas de extracción, la transparencia del proceso de concesión de licencias de explotación, o el análisis del papel de las empresas transnacionales concesionarias en la economía política del Chad.

Conclusiones

El entusiasmo con el que está siendo acogida la ITIE en el ámbito internacional puede quedar empañado por sus limitaciones. Si el objetivo es transformar renta en desarrollo únicamente a través de la transparencia en los pagos, el enfoque es insuficiente. Aunque se pueda pensar que el problema de la ITIE es que abarca sólo una parte de la cadena de valor, si la transparencia se extendiera al resto de la misma, el enfoque continuaría siendo insuficiente, porque se soslayan elementos que son relevantes, y no tienen que ver con la transparencia.

Aunque la transparencia es deseable en sí misma, y por lo tanto la ITIE cumple un papel nada desdeñable, hay problemas cruciales en la “maldición de los recursos” que no van a poder resolverse únicamente aplicando más transparencia. El caso del Chad muestra cómo elementos de la economía política del país que escapan del enfoque de la transparencia tienen una incidencia crucial en la transformación de la renta petrolera, como son la inestabilidad política estructural o la falta de capacidades técnicas en la Administración pública.

¹² Véase <http://www.ccsrp.org>

¹³ Véase <http://eiti.org/chad>

¹⁴ Otras compañías participan en el negocio de la extracción de petróleo en el Chad en otras partes del país, como la taiwanesa CPC o la china CNPC.

Orientación bibliográfica

Auty, R. (1993): *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, Londres.

Banco Mundial (2010): *The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform*, Extractive Industries Series #19, octubre de 2010.

Collier, P. y A. Hoeffler (1998): "On the Economic Causes of Civil War", *Oxford Economic Papers*, 50, págs. 563-573.

Colom, A. (2010): *Lessons from the Failure of Chad's Oil Revenue Management Model*, ARI 12/2010, Real Instituto Elcano, Madrid.

Di John, J. (2010): *The Resource Curse: Theory and Evidence*, ARI 172/2010, Real Instituto Elcano, Madrid.

Horta, K., Nguiffo, S. y D. Djiraibe (2007): *The Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project. A Project Non-Completion Report*, Center for Environment and Development (Cameroon), Environmental Defense (USA). Disponible en: [http://www.edf.org/documents/6282_Chad Cameroon-Non-Completion.pdf](http://www.edf.org/documents/6282_Chad_Cameroon-Non-Completion.pdf) (consultado el 4 de abril de 2011).

International Crisis Group (2009): *Tchad: Sortir du piège pétrolier, Briefing Afrique* n° 65, 26 de agosto. Disponible en: www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/tchad/B065-chad-escaping-from-the-oil-trap.aspx (consultado el 6 de mayo de 2011).

Karl, T. L. (1997): *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley.

Kolstad, I. y A. Wiig (2009): "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?", *World Development*, Vol. 37, n° 3, marzo, págs. 521-532.

Lindstedt, C. y D. Naurin (2005): *Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press*, QOG Working Paper Series 2005:5. The QOG Institute. Universidad de Goteburgo, Goteburgo. Disponible en: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2005_5%20Lindstedt_Naurin.pdf