

Lecciones del fracaso del modelo chadiano de gestión de los ingresos petroleros

*Artur Colom Jaén **

Tema: Este ARI muestra algunas de las lecciones que pueden extraerse del fracaso del modelo implementado en la República del Chad para gestionar los ingresos del petróleo que fluyen a las arcas públicas del país desde 2003.

Resumen: El modelo chadiano de reducción de la pobreza fue presentado como una gran oportunidad para superar la “maldición de los recursos”. Un complejo diseño institucional liderado por el Banco Mundial perseguía que los ingresos petroleros fueran aplicados al crecimiento y la reducción de la pobreza. Sin embargo, en muy poco tiempo el mecanismo se reveló frágil, y acabó sucumbiendo ante las presiones internacionales y la creciente inestabilidad política del país. Algunas lecciones pueden extraerse del fracaso: los límites del discurso de la buena gobernanza y la transparencia, la importancia de una programación de la secuencia temporal del proyecto más cuidadosa, la importancia del enfoque de la teoría de la obsolescencia de la negociación, la excesiva complejidad del diseño institucional y la relevancia de los factores externos, soslayados por la teoría de la maldición de los recursos. Por último, el caso del Chad también viene a ilustrar la emergente rivalidad geoenergética entre China y EEUU en África.

Análisis:

Introducción

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 de los depósitos 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, liderado por un consorcio compuesto por Esso, Chevron y Petronas (el “Consortio”), había levantado mucha expectación, por supuesto a nivel nacional, pero también a nivel internacional. Experiencias anteriores negativas de países en desarrollo alertaban de la posibilidad de que el proyecto podía no transformar la renta petrolera en desarrollo, en un ejemplo más de lo que se conoce como “la maldición de los recursos”. Una fuerte intervención externa liderada por el Banco Mundial intentó contrarrestar dicha “maldición” mediante diseño institucional, consistente en garantizar que una parte sustancial de la renta petrolera se aplicara a políticas de crecimiento y reducción de la pobreza.

* *Del Departamento de Economía Aplicada (UAB), miembro del Grupo de Estudios Africanos (UAM) y del Grup d'Estudis de les Societats Africanes (UB)*

En un ARI anterior (73/2008) dábamos cuenta del contenido detallado del modelo y la relación que puede establecerse entre su fracaso y la intensificación del conflicto político interno en el país. En este ARI vamos a analizar el fracaso del modelo desde una óptica complementaria, ampliando la perspectiva temporal, y extrayendo lecciones desde el punto de vista institucional y desde la teoría de la maldición de los recursos.

Breve contexto

En 1988 se firma el primer contrato entre el Consorcio y el gobierno, pero debido a la inestabilidad política estructural del país, hasta finales de los 90 no se considera seriamente la posibilidad de explotar los depósitos de Doba. La intervención del Banco Mundial es crucial, pues sin ella el proyecto no se hubiera llevado a cabo. Más allá de un limitado apoyo financiero, el Banco actuó de “garante moral” y en 1999 forzó la aprobación en el parlamento chadiano de la *Loi 001/PR/99*, en la que se estableció que el 85% de los ingresos directos (regalías y dividendos) debían aplicarse a sectores considerados prioritarios para la reducción de la pobreza. En junio de 2000 el Banco dio luz verde al proyecto y empezó la construcción del oleoducto y el resto de infraestructuras y, con meses de adelanto sobre lo previsto, en octubre de 2003 empezó la explotación. Otra de las particularidades del modelo es que el Banco también obligó a crear un cuerpo de control del gasto, denominado *Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières*, que debía encargarse de gestionar ese 85% de ingresos. Los miembros del *Collège* eran designados por el gobierno, pero también por la sociedad civil, que a través de ONG participaban en su gestión. Este dispositivo institucional para evitar la “maldición de los recursos” soslayaba algunos aspectos que posteriormente fueron cruciales para explicar su fracaso, como los elementos externos, la debilidad institucional de la que se partía, y la inestabilidad política estructural del país,¹ pero se consideró suficiente y apropiado.²

Cronología del fracaso

Tan pronto como enero de 2004, los problemas empezaron a surgir. Tras escasamente tres meses de exportación del petróleo, el programa que el Chad tenía en vigor con el FMI (PRGF) expiró, y ante los incumplimientos macroeconómicos del gobierno, el FMI congeló el acceso a parte de los fondos petroleros, lo que provocó tensiones fiscales durante el primer semestre de 2004 que culminaron con un intento de golpe de estado en mayo por el impago de salarios al ejército. Por otra parte, en octubre del mismo año, un comunicado de prensa del gobierno señalaba la frustración del gobierno con los términos del contrato con el Consorcio, instando a su renegociación, en un intento de tener acceso a más fondos de uso discrecional para hacer frente a la inestabilidad política.

En 2005 las tensiones políticas internas continuaron con la reforma de la Constitución en mayo, que permitía a Déby presentarse a la reelección, lo que fomentó la desafección de su entorno de posibles sucesores, que acabó alimentando la rebelión. Por otra parte, Déby anunció en octubre su intención de reformar la *Loi 001/PR/99*, y a pesar de la oposición del Banco Mundial, en diciembre se aprobó parlamentariamente la reforma,

¹ Para el contexto de inestabilidad política estructural, véase S. Massey y R. May, “The Crisis in Chad”, *African Affairs*, vol. 105, nr 420, pp. 443-449.

² Para ver más ampliamente el contexto, remitimos al lector a Colom (2008), “Petróleo, gobernanza y conflicto en el Chad”, *ARI 73/2008*, Real Instituto Elcano; S. Pegg (2005), “Can Policy Intervention Beat the Resource Curse? Evidence From The Chad-Cameroon Pipeline Project”, *African Affairs*, vol. 105, nr 418, pp. 1-25; S. Massey y R. May (2005), “Dallas to Doba: Oil and Chad, External Controls and Internal Politics”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 23, nr 2, pp. 253-276; Crisis Group (2009), “Tchad: sortir du piège pétrolier”, *Briefing Afrique*, nr 65.

que significó un mayor acceso a fondos de uso discrecional, y que incluía la seguridad como sector prioritario, lo que abría la puerta a un mayor gasto militar. Automáticamente, el Banco Mundial suspendió todos los desembolsos y congeló la cuenta de los ingresos petroleros.

La situación se agravó cuando en abril de 2006 un ataque rebelde, que casi depone a Déby, solamente pudo ser atajado por una intervención militar francesa. La perspectiva de colapso del Estado llevó al Banco Mundial a aceptar la mayor parte de las condiciones que proponía el gobierno chadiano, que se concretaron en julio de 2006 en un *Memorandum of Understanding*, que supuso que continuasen los desembolsos del Banco Mundial, y que el gobierno del Chad comprometiera el 70% del presupuesto de 2007 a los sectores prioritarios. Durante el resto de 2006 y 2007, Déby reforzó su posición negociadora *vis-à-vis* el Consorcio, presionando con éxito para que pagaran más impuestos. Asimismo, su autoritarismo se acentuó, por ejemplo dificultando la movilidad de las ONG locales en la zona productora, remodelando según sus intereses el comité de gestión de los fondos asignados a la región productora y aboliendo la *Coordination Nationale du Projet Pétrole*.

En febrero de 2008 un gran ataque rebelde a Ndjamena, la capital del país, volvió a poner en jaque al régimen de Déby, pero de nuevo la intervención logística y militar francesa evitó el cambio de gobierno. En esta ocasión el gobierno salió reforzado por los apoyos internacionales que obtuvo, especialmente de Francia.³ Ante todo ello, el Banco Mundial ya no podía mantener más su posición ante la evidencia de que el modelo que había diseñado se había venido abajo, y en agosto de ese año expresó sus preocupaciones acerca del cumplimiento del *Memorandum of Understanding*. Finalmente, el 5 de septiembre el Chad devolvió la deuda que tenía con el Banco Mundial relativa al proyecto (65,7 millones de dólares), acabando así con la implicación del Banco en él. Era evidente que la capacidad del ejército chadiano iba en aumento, en la medida en que las disponibilidades financieras del gobierno y el poco control del gasto público permitían incrementarlo. Esta capacidad se vio confirmada en el ataque que el propio ejército llevó a cabo contra las bases rebeldes en mayo de 2009, que se saldó con una clara victoria gubernamental.

Algunas lecciones

Del caso del Chad se pueden extraer algunas lecciones que, sin duda, pueden servir para futuros debates acerca del diseño de mecanismos institucionales de gestión en África de rentas de procedencia externa. Aquí nos estamos refiriendo a la renta petrolera, pero estilizadamente esta renta podría ser procedente de otros minerales (diamantes, gas, etc.), y también hay autores que analizan en los mismos términos la ayuda al desarrollo.⁴

- (1) La “buena gobernanza” es difícil de exportar y aplicar con éxito. El Chad no es el caso extremo de Irak, pero ilustra las dificultades de establecer desde el exterior un modelo de prácticas político-administrativas en un espacio de tiempo tan corto, y que no responde a una evolución propia o a una demanda real. Tras el fracaso del modelo de “Estado mínimo” propio de los primeros planes de ajuste estructural, el modelo de “buena gobernanza” impulsado a partir de mediados de los 90 por el Banco Mundial y el FMI también tiene sus límites.⁵ En el momento de la promulgación de la *Loi*

³ J.F. Bayart (2008), “Obscenité franco-tchadienne”, *Le Monde*, 12/II/2008.

⁴ T. Harford, y M. Klein (2005), “Aid and the Resource Curse”, *Public Policy for the Private Sector*, note nr 291.

⁵ Véase R. Abrahamsen (2001), *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in*

001/PR/99 algunas voces se alzaron poniendo de manifiesto la injerencia que suponía en los asuntos internos del país.⁶

(2) Relacionado con el punto anterior, uno de los aspectos concretos de la “buena gobernanza” en el Chad han sido las políticas de transparencia en la gestión de la renta. Y hay que decir que en general la ha habido, y bastante. La información acerca de los flujos de renta, de la asignación de recursos derivada de la renta, de la actividad extractiva y de los impactos socioeconómicos, ha sido abundante y de acceso relativamente fácil:

- Trimestralmente EssoChad ha venido elaborando un detallado informe financiero.⁷
- A requerimiento de ONG locales e internacionales, en 2001 la presidencia del Banco Mundial estableció un comité independiente *ad-hoc* de seguimiento del proyecto (*International Advisory Group*),⁸ 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, la CFI también encargó a una consultora externa (D’Appolonia SpA) 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 públicamente informes en los que se ponían de manifiesto numerosos problemas que debían ser corregidos para cumplir con los estándares ambientales de la IFC, y que en su mayor parte no fueron solventados.⁹ A pesar de todo, el ECMG en agosto de 2004 emitió un *certificate of compliance*, que fue objeto de críticas por parte de ONG locales e internacionales.¹⁰
- 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 participa la sociedad civil chadiana), ha emitido informes financieros mensuales¹¹ 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.

Con todo esto queremos poner de manifiesto que si bien la transparencia informativa es deseable en sí misma, ésta no evita automáticamente los problemas puestos de relieve por la literatura de la teoría de la “maldición de los recursos”. Loables iniciativas como

Africa, Zed Books; y G. Harrison (2004), *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge.

⁶ *Ibid*, Crisis Group.

⁷ <http://www.esso Chad.com>.

⁸ Cuyo nombre completo es *International Advisory Group for the Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, también conocido por su nombre en francés *Groupe International Consultatif du Projet d'Exploitation Pétrolière et d'Oléoduc Tchad-Cameroun*, <http://www.gic-iaq.org>. En septiembre de 2009 el GIC-AIG agotó su mandato, y no se prevé que otra estructura la reemplace en la medida en que el Banco Mundial ya no está formalmente vinculado al proyecto.

⁹ <http://www.ifc.org/ecmg>.

¹⁰ K. Horta, S. Nguiffo y D. Djiraibe (2007), “The Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project. A Project Non-Completion Report”, Environmental Defense, http://www.edf.org/documents/6282_ChadCameroon-Non-Completion.pdf (noviembre de 2009).

¹¹ <http://www.ccsr.org>.

*Publish What You Pay*¹² o *Extractive Industries Transparency Initiative*¹³ (EITI) son necesarias, pero no suficientes.¹⁴

(3) La programación de la secuencia temporal del proyecto no fue apropiada. La velocidad de desarrollo de las capacidades institucionales a todos los niveles (tesorería, órganos de gestión y control de la renta, administración territorial, ministerios de los sectores prioritarios, etc.) ha sido sobrepasada por la llegada de la renta unos meses antes de lo previsto, y por los elevados precios del petróleo a partir de 2006, que han provocado importantes cuellos de botella y problemas administrativos. A junio de 2009 (tras ni siquiera seis años de proyecto), los ingresos para el gobierno del Chad derivados del proyecto ascendían a 4.536 millones de dólares, cuando la previsión en 2000 fue de 1.700 en 25 años.¹⁵ Por ejemplo, a pesar de los repetidos llamamientos del CCSRP acerca de sus limitadas capacidades de gestión, a día de hoy continúa disponiendo de escasos medios para gestionar un presupuesto enorme. Aquí hay que señalar la poca consideración que el Banco Mundial hizo de la necesidad de tener apuntalada la capacidad de gestión de la renta petrolera antes de que ésta llegara. Los proyectos de construcción de capacidades que paralelamente puso en marcha el Banco Mundial se diseñaron sobre la base de “*to have at least some capacity in place when the project is implemented*”.¹⁶ En este sentido, quizá cabría considerar la aplicación de una especie de regla de Hotelling institucional, según la cual un recurso debería dejarse en el suelo hasta asegurar que haya un dispositivo institucional capaz de garantizar que el valor actual neto de su explotación en términos de desarrollo sea positivo.

(4) El caso del Chad es un caso de manual de la teoría de la obsolescencia de la negociación (*obsolescing bargaining*). Esta teoría establece que en una negociación entre un gobierno de un país en desarrollo y una compañía transnacional que acuerdan un contrato de explotación de recursos naturales, el poder negociador en principio lo tiene la compañía, pero una vez la inversión y la infraestructura están hechas, dicho poder se desplaza hacia el gobierno. *Ex ante*, el país en desarrollo dispone de recursos naturales que no pueden ser explotados si no es mediante la aportación externa de capital y tecnología de compañías transnacionales. En esta situación, el poder negociador del gobierno es escaso, de modo que está dispuesto a aceptar condiciones contractuales a menudo leoninas. Sin embargo, hecha la inversión, y comprobada la rentabilidad de ésta, el nivel de riesgo percibido por la compañía cae, y el gobierno dispone de mayor margen de maniobra para renegociar a su favor el contrato. En el caso del Chad, al cabo de apenas un año de haber iniciado la exportación de petróleo, el gobierno empezó a presionar al consorcio para revisar las condiciones del contrato, y a finales de 2005 anunció al Banco Mundial su intención de cambiar el modelo de uso de la renta pactado previamente. La particularidad del Chad es que la “obsolescencia de la negociación” no solamente se dio en relación al Consorcio, sino también en relación al Banco Mundial.¹⁷

¹² <http://www.publishwhatyoupay.org>.

¹³ <http://www.eitransparency.org>.

¹⁴ Para una discusión más amplia véase I. Kolstad y A. Wiig (2009), “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?”, *World Development*, vol. 37, nr 3, pp. 521-532.

¹⁵ Essochad, “Project Update No. 26. Mid-Year Report 2009”, http://www.essochad.com/Chad-English/PA/Files/26_allchapters.pdf (consultado en diciembre de 2009); e International Advisory Group, “Final Report”, 3/IX/2009, http://www.gic-iag.org/doc/PR93125.033_Final_Report.pdf (consultado en diciembre de 2009).

¹⁶ S. Pegg (2009), “Chronicle of a Death Foretold: The Collapse of the Chad-Cameroon Pipeline Project”, *African Affairs*, vol. 108, nr 431, pp. 311-320.

¹⁷ J. Gould y M. Winters (2007), “An Obsolescing Bargain in Chad: Shifts in Leverage between the

- (5) Otra de las lecciones se refiere a la estructura de los ingresos prevista por la *Loi 001/PR/99*. Ésta distingue entre ingresos directos (regalías y dividendos derivados de la participación en el capital de TOTCO, empresa propietaria del oleoducto), e ingresos indirectos (impuestos sobre el Consorcio, permisos y otras tasas). La *Loi* (tanto la original como la reformada) solamente prevé intervenir sobre los ingresos directos, dejando el uso de los indirectos a discreción del gobierno. En un principio se estimó que los indirectos no superarían el 40% del total, pero una de las consecuencias del mayor poder negociador explicado más arriba han sido mayores impuestos sobre el Consorcio, de modo que a junio de 2009, de los 4.536 millones de dólares ingresados, un 62% (2.819 millones) corresponden a ingresos indirectos, que por lo tanto no están cubiertos por la *Loi*, frente a un 38% (1.717 millones) de ingresos directos. Como señala Pegg, probablemente un diseño más simple que cubriera la totalidad de los ingresos habría sido más efectivo,¹⁸ aunque ello no hubiera evitado el fracaso del modelo.
- (6) La teoría de la maldición de los recursos pone el acento en las disfunciones internas que provoca la llegada de una renta externa. Una de las limitaciones de esta teoría es el poco peso otorgado al papel de los actores externos, y en particular a las ETN.¹⁹ En el caso del Chad, las empresas participantes del Consorcio en ningún momento han visto peligrar el flujo de petróleo. Aunque es cierto que el gobierno ha escenificado presiones al Consorcio, en realidad se trata más bien de reequilibrios de los términos de la negociación, leoninas en un principio (recordemos que las regalías se fijaron en un escaso 12,5%). A medida que aumente la capacidad financiera del gobierno, puede plantearse una posible entrada en el Consorcio (o en otros proyectos petroleros), en detrimento de alguna de las empresas actualmente participantes, pero ello difícilmente pasará sin que haya indemnizaciones. En suma, en el Chad el Consorcio ha sido el actor menos perjudicado por la caída del modelo.

Conclusiones: El Banco Mundial sin duda ha salido mal parado del fracaso del modelo. La ansiada redención de imagen que buscaba ligando la explotación del petróleo con la reducción de la pobreza, no se ha dado. La complejidad de meter en el mismo saco políticas y discursos tan complejos, controvertidos y poco contrastados, como la buena gobernanza, la gestión de una renta externa y la reducción de la pobreza, ha topado con un escenario en el que confluían actores con intereses dispares y dinámicos (el gobierno, la rebelión, el Consorcio), y en el que también han aparecido aspectos incontrolables, como el elevado precio internacional del petróleo, que disparó la renta. Asimismo, tampoco son desdeñables las presiones a que se vio sometido el Banco Mundial en 2006 por parte del gobierno de EEUU y Francia para que rebajara sus exigencias negociadoras con el gobierno de Déby, y que así se alcanzara una solución de compromiso ante la derogación de la *Loi*, lo que acabó convirtiéndose en el *Memorandum of Understanding*. Asimismo, el Banco Mundial confió demasiado, quizá ingenuamente, en que el diseño del modelo resistiría posibles derivas del gobierno de Déby, sin tener en cuenta su historial autoritario. La necesidad de que el modelo

Government and the World Bank”, *Business and Politics*, vol. 9, nr 2.

¹⁸ *Ibid.* S. Pegg (2009).

¹⁹ Para una crítica más extensa de la teoría de la maldición de los recursos, véase J. Di John (2007), “Oil Abundance and Violent Political Conflict: A Critical Assessment”, *Journal of Development Studies*, vol. 43, nr 6, pp. 961-986; M. Basedau (2005), “Context Matters. Rethinking The Resource Curse in Sub-Saharan Africa”, GIGA Working Papers, nr 1, German Institute of Global and Area Studies, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp01_basedau.pdf (consultado en diciembre de 2009).

funcionara y las presiones externas empujaron al Banco Mundial a descontar mal algunas variables.

Sin duda no es casual que el proyecto petrolero del Chad coincida con los intereses energéticos de EEUU, lo que añade otro elemento externo. El cambio de estrategia geoenergética que opera EEUU desde la primera Guerra del Golfo (1991), entre otras cosas contempla que vayan aumentando los suministros petroleros desde el Golfo de Guinea en detrimento del inestable Oriente Medio. Ello explica en parte la implicación del Banco Mundial en el proyecto.

Continuando con los factores externos, es interesante observar como el caso del Chad viene a ilustrar la rivalidad estratégica de China y EEUU en África, y los contornos que ésta puede adoptar en tiempos venideros. En la actualidad el gobierno de Déby, como tantos otros en la región, facilita las operaciones de compañías petroleras chinas en nuevos proyectos petroleros (particularmente CNPC), y empieza a plantearse un oleoducto que una las cuencas chadianas con el oleoducto sudanés (Muglad-Port Sudan, con capital mayoritario de CNPC). Incluso se especula con la posibilidad de que ello acabe uniendo Kribi y Port Sudan. Aunque en la actualidad las relaciones entre el gobierno sudanés y el chadiano son malas, estos escenarios no pueden descartarse.

En definitiva, alguna de las predicciones de la teoría de la “maldición de los recursos”, en particular el reforzamiento de comportamientos autoritarios, puede tener cierta cabida en el caso chadiano, pero debe ser matizada por la presencia de elementos externos.

Artur Colom Jaén

Del Departamento de Economía Aplicada (UAB), miembro del Grupo de Estudios Africanos (UAM) y del Grup d'Estudis de les Societats Africanes (UB)