

Petróleo, gobernanza y conflicto en el Chad

Artur Colom Jaén *

Tema: Este ARI estudia la dimensión petrolera del conflicto que vive el Chad desde finales de 2005.

Resumen: El conflicto interno que vive el Chad desde finales de 2005 se suele asociar al faccionalismo presente en la política chadiana desde la independencia, pero –para tener una panorámica más completa– hay que añadir que éste se ha visto alimentado por el inicio de la explotación de petróleo a finales de 2003. En este ARI se estudia la conexión entre la explotación petrolera, la mala gobernanza y el actual conflicto entre el gobierno chadiano y las fuerzas rebeldes establecidas en el este del país.

Análisis:

Introducción

Desde su independencia en 1960, la República del Chad ha conocido muy escasos y cortos períodos de paz y estabilidad política. El faccionalismo, el militarismo y el autoritarismo son las claves que han dominado y dominan la política chadiana. En este contexto, la capacidad del Estado para llevar a cabo políticas más o menos complejas y efectivas es escasa, de modo que la situación de profundo subdesarrollo estructural que caracteriza el Chad no ha tenido posibilidades de ser superada.

Por otra parte, desde octubre de 2003 el Chad ha pasado a formar parte del club de exportadores de petróleo, lo que ha significado que el gobierno ha visto más que triplicar sus ingresos fiscales entre 2001 y 2005, lo que podía haberse traducido en programas de reducción de la pobreza y desarrollo (el FMI estima que, de media, entre 2005 y 2010 un 52% de los ingresos públicos procederán del petróleo; véase la Tabla 2). Sin embargo, la renta petrolera no ha abierto posibilidades de desarrollo, sino que ha servido para alimentar el faccionalismo y reforzar el autoritarismo del gobierno del presidente Idriss Déby. Así, la disputa por el poder político se ha visto fuertemente influida por la posibilidad de control de la renta petrolera, lo que ha conducido a una rebelión dentro de las propias filas presidenciales desde finales de 2005. Asimismo, las expectativas que se habían generado en la población, según las cuales el petróleo podía ser beneficioso para el desarrollo del país se han visto ampliamente frustradas, confirmándose la hipótesis de la “maldición de los recursos” (*resource curse*).

* Departamento de Economía Aplicada, UAB

El Chad, un nuevo petroestado en el África Central

A pesar de que la presencia de petróleo en el subsuelo chadiano está documentada desde por lo menos 1975, hasta los años 90 no se puso en marcha ningún proyecto para su explotación. La conflictividad política del país ciertamente no permitió hasta esos años emprender ningún proyecto de este tipo, pero para entender bien las razones de la puesta en marcha del proyecto hay que añadir el cambio de estrategia de aprovisionamiento energético de EEUU, que a partir de la primera Guerra del Golfo (1991) busca depender menos de Oriente Medio y ve en los países del Golfo de Guinea una vía de diversificación. El petróleo del Golfo de Guinea ofrece sobre todo la ventaja de la proximidad geográfica, y numerosas posibilidades de generar economías de enclave, más fáciles de controlar. Aunque el Chad no sea geográficamente un país del Golfo de Guinea, entra en esta estrategia en la medida en que su petróleo se evacuaría por la costa camerunesa.

Así, el proyecto de explotación petrolera del Chad se ha hecho básicamente con capital de EEUU, y se ha acabado concretando en la mayor inversión privada de la historia del África subsahariana, estimada en 4.200 millones de dólares. El proyecto está liderado por un consorcio de tres grandes transnacionales petroleras: la tejana ExxonMobile, que posee el 40% del capital del consorcio y que ejerce la dirección ejecutiva del proyecto a través de su filial EssoChad; la malaya Petronas; y la californiana Chevron. El proyecto consiste en la explotación de tres yacimientos en la región de Doba (Bolobo, Komé y Miandoum), ubicados en el sur del país y muy cerca de la frontera con Camerún. Dado su carácter de enclave, una parte importante del proyecto ha consistido en la construcción de un oleoducto de 1.070 kilómetros que une los campos de Doba con Kribi, en la costa camerunesa.

Mapa 1. Oleoducto Chad-Camerún



Fuente: University of North Carolina.

No es tampoco casual que el Banco Mundial haya participado en la financiación del proyecto. De hecho, este ha sido uno de los puntos más polémicos en el desarrollo del mismo, ya que su participación se ha realizado a través de créditos no concesionales del BIRF y la CFI (Corporación Financiera Internacional), y ha significado también participar en un proyecto con impactos ambientales, sociales y políticos, que de antemano eran – como mínimo– inciertos.

Tabla 1. La financiación del proyecto petrolero Chad-Camerún

	US\$ millones
Grupo del Banco Mundial:	
Préstamos del BIRF al Chad y Camerún	92,9
Préstamo de la CFI	200
Banco Europeo de Inversiones	41,5
Agencias de crédito a la exportación:	
US EXIM Bank	200
COFACE (Francia)	200
African ExIm Bank	200
El resto hasta los 4.200 millones lo completan las aportaciones directas del consorcio ExxonMobile-Chevron-Petronas y una pequeña cantidad aportada por los bancos comerciales ABN-Amro y Crédit Agricole Indosuez	

Fuente: elaboración propia a partir de Gary y Reisch, *Le pétrole tchadien: miracle ou mirage?*, Catholic Relief Services y Bank Information Center, Washington, 2004.

Finalmente, en junio de 2000 el Banco Mundial dio luz verde a su apoyo, materializado a través de financiación directa y también del reforzamiento de la seguridad jurídica de las inversiones. Sin duda, el apoyo del Banco Mundial ha sido determinante, sin él no se hubiera llevado a cabo el proyecto. Con toda la financiación necesaria y el marco legal establecido se emprendieron las obras y, con un año de adelanto sobre el calendario previsto, el oleoducto fue terminado y los pozos pudieron empezar a producir en octubre de 2003.

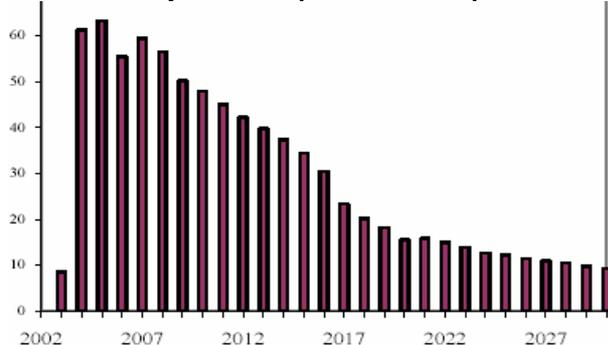
Según lo proyectado, la producción de los campos de Doba no será muy grande en comparación con la de otros productores africanos (véase la Tabla 2) y, de hecho, en 2007 ha comenzado a ser declinante (véase el Gráfico 1). De todos modos, en la medida en que se están poniendo paulatinamente en marcha nuevos pozos en la zona de explotación actual, y también se están llevando a cabo nuevas prospecciones que están arrojando resultados positivos, la posición relativa y absoluta del Chad como productor africano puede variar en el medio plazo.

Tabla 2. Proyecciones del sector petrolero en el África subsahariana, 2005-2010

	Angola	Camerún	Chad	Congo	Guinea Ecuatorial	Gabón	Nigeria	África Subsahariana (media)
Producción (millones de barriles anuales)	692,2	28,3	56,0	105,4	143,4	94,7	964,7	297,8
Producción petrolera/PIB (%)	76,8	6,0	38,1	77,7	98,3	48,5	46,3	55,9
Exportaciones petroleras/exportaciones totales (%)	92,3	25,2	72,1	97,5	99,8	78,0	80,3	77,9

Fuente: elaboración propia a partir de IMF, *Chad: Selected Issues and Statistical Appendix*, 2007, p. 57.

Gráfico 1. Proyección de producción de petróleo en el Chad, 2003-2030 (millones de barriles)



Fuente: IMF (ibid:49).

En un país con una población pequeña (algo más de 10.700.000 habitantes) y una estructura estatal débil y también pequeña, el impacto del petróleo sobre la economía y las finanzas públicas es más que notable. Además, con el precio del petróleo por las nubes y sin expectativas de bajar, dicho impacto se multiplica. Según datos del FMI, en 2004 el petróleo supuso el 29,2% de los ingresos fiscales, y en 2005 el 45%.

El modelo chadiano de reducción de la pobreza

Para ganar legitimidad a ojos de la población y de la opinión pública internacional, y tratar de evitar los problemas típicamente asociados a la “maldición de los recursos”, el Banco Mundial condicionó su participación en el proyecto a la aprobación en el parlamento chadiano a principios del año 1999 de la *Loi 001/99*, por la que se regulaba la administración de los recursos procedentes del petróleo. A grandes rasgos, la *Loi* obligaba al gobierno a asignar una parte sustancial de los ingresos derivados del petróleo a los denominados “sectores prioritarios”: salud, bienestar social, educación, infraestructuras, energía, desarrollo rural, medio ambiente y agua, todos ellos considerados reductores de la pobreza.

Por otra parte, desde 1999 tanto el Banco Mundial como el FMI, exigen a los países beneficiarios de la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC, como el Chad, que elaboren un documento con una estrategia política global de reducción de la pobreza, los llamados *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). En su caso, el Chad accedió al programa de reducción de la deuda en mayo de 2001, y en junio de 2003 le fue aprobado su primer PRSP, con el nombre de *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté* (SNRP). Dentro de este marco de políticas y relaciones exteriores nuestra definición del “modelo chadiano” consta de estos tres elementos: los ingresos petroleros, la reducción de la deuda y la estrategia para usar estos ingresos suplementarios, la SNRP.

En el marco de la *Loi*, para garantizar la transparencia en la gestión de los fondos petroleros, los *royalties*, dividendos e ingresos indirectos se depositan en una cuenta en Londres. Tras el pago de comisiones de gestión, los fondos se transfieren a otra cuenta, desde la que se paga el servicio de la deuda del BIRF y el Banco Europeo de Inversiones. Tras ese pago, los ingresos indirectos se transfieren directamente al Tesoro chadiano en Ndjamená, y el 10% de los dividendos y *royalties* se deposita en otra cuenta en el mismo banco, denominada *Fondo para las Generaciones Futuras* (FGF). El resto se transfiere a una cuenta de la *Banque des États de l’Afrique Centrale* en Ndjamená. De ese resto, un 80% va a una denominada “cuenta de estabilización”, y son estos fondos los que se deben asignar exclusivamente a los sectores prioritarios. Otro 15% va directamente al Tesoro público para gastos generales y, finalmente, el 5% restante va a

parar a la región productora.

Otro de los rasgos distintivos del modelo chadiano es la existencia de un *Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières* (CCSRP), que vela en principio para que haya eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos asignados a los sectores prioritarios. El CCSRP se compone de nueve miembros, cinco procedentes de la administración, el Parlamento y el Senado, y otros cuatro procedentes de la sociedad civil. Las funciones del *Collège* consisten en seguir el proceso de elaboración del presupuesto de los sectores prioritarios y autorizar los pagos a los proyectos. El problema principal al que se enfrenta el *Collège* es de índole técnica, ya que los medios para llevar a cabo esta misión son escasos. Además, los intentos de socavar su independencia instrumentalizándolo en favor del gobierno han abundado.

El fracaso del modelo

Los instrumentos desplegados para tratar de garantizar un uso de la renta petrolera acorde con las necesidades de desarrollo del Chad se han revelado limitados, y han acabado por alimentar la inestabilidad política. Si bien la fragilidad del equilibrio político chadiano es prácticamente estructural, la posibilidad de control político y económico de la renta petrolera ha reforzado el autoritarismo del ya autoritario Déby y también han exacerbado las animosidades de su entorno. Vayamos por partes.

En primer lugar, destaquemos las dificultades técnicas en la implementación del “modelo”. El enorme incremento de las disponibilidades financieras fruto del petróleo ha generado numerosos cuellos de botella en su gestión. Por decirlo brevemente, las capacidades técnicas de la administración no han crecido al mismo ritmo que los ingresos fiscales del petróleo, hallándonos claramente ante un caso de falta de capacidad de absorción. Por ejemplo, en el sector educativo solamente se ejecutó un 30% del presupuesto de 2004 procedente del petróleo (datos del propio Ministerio). Otro ejemplo lo constituye la infradotación de recursos que ha sufrido (y sufre) el *Collège*, que apenas cuenta con medios técnicos para gestionar un presupuesto enorme. Por otro lado, la falta de experiencia y de cultura de planificación a nivel gubernamental ha conducido a que muchos aspectos del “modelo” estén tutelados desde el exterior, ya sea por parte del Banco Mundial, el PNUD u otros grandes donantes como la Comisión Europea.

En segundo lugar, Idriss Déby es un hombre de carrera militar, que accedió a la presidencia del país tras un golpe de Estado en 1990 (con apoyo libio, sudanés y francés), y no fue hasta 1996 que convocó elecciones multipartidarias, que ganó ampliamente. Su estilo autoritario y militarista no ha permitido la consolidación de la democracia y los derechos humanos; por ejemplo, en el año 2000 hubo cierto escándalo cuando se supo que el gobierno había empleado en gasto militar los primeros 4,5 millones de dólares del pago de un *bonus* petrolero de 25 millones de dólares. En 2001 reeditó su cómoda victoria, e inauguró el que constitucionalmente debía ser su último mandato. Sin embargo, las perspectivas de control de la renta petrolera, que comenzó a entrar en las arcas públicas a finales de 2003 llevaron a Déby a intentar forzar una reforma constitucional mediante referéndum que le permitiera presentarse de nuevo a las elecciones. Finalmente, consiguió llevar a cabo dicho referéndum en junio de 2005, que ganó en medio del boicoteo de la oposición y de graves acusaciones de manipulación. El descontento en los círculos cercanos al presidente empezó a manifestarse, y el faccionalismo, tan presente en la cultura política chadiana, afloró con más fuerza. Así, a finales de 2005, una coalición rebelde comandada por antiguos colaboradores de Déby se instaló en el este del país, amenazando con tomar el poder por las armas e inaugurando así la fase de inestabilidad política que dura hasta hoy.

El tercero de los elementos que ayudan a comprender el fracaso del “modelo” lo encontramos en el papel del Banco Mundial. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por esta institución para que el “modelo” funcionara, podemos afirmar que ha habido cierta ingenuidad por su parte en creer que un proyecto de esta magnitud podía funcionar con unas bases institucionales y políticas de entrada tan poco sólidas, y que éstas podían ser transformadas y adaptarse a tales cambios en tan corto espacio de tiempo. No eran pocas las voces (del país y de fuera de él) que reclamaban posponer el proyecto hasta que dichas bases no fueran más sólidas y, sobre todo, hubiera garantías de que la renta petrolera no iba a alimentar el autoritarismo.

El cuarto y último elemento que cabe destacar ha sido el impacto ambiental que ha generado el proyecto. A pesar de los controles establecidos y de los avisos de las empresas consultoras llamadas a llevar a cabo los controles ambientales del proyecto, los impactos a nivel local han sido muy notables. Además de cierta desestructuración social inducida típica de este tipo de proyectos, los residuos, la deforestación, el polvo en suspensión generado por el paso de camiones (con efectos negativos sobre la salud de las personas) y la contaminación de acuíferos, son impactos que han sido pésimamente gestionados.

La deconstrucción del modelo

Ante el empuje de la rebelión, y el restringido marco presupuestario que ofrecía la *Loi*, Déby anunció a finales de 2005 sus intenciones de modificar la *Loi* en un sentido que le permitiera acceder a más fondos sin control del *Collège*. La modificación llegó en enero de 2006 y supuso: (a) la repatriación de lo acumulado en el FGF y la eliminación de dicho fondo (36,2 millones de dólares); (b) la ampliación de la lista de “sectores prioritarios” a policía y gendarmería, desminado, administración territorial y sistema judicial; y (c) que el porcentaje de ingresos petroleros asignado a gastos generales del Estado se doblara. Tal decisión supuso una violación de los acuerdos con el Banco Mundial, con lo cual esta institución paralizó todas sus operaciones en el país. Tras meses de negociaciones e incertidumbre, en julio de 2006 se firmó un acuerdo (*Memorandum of Understanding*), que introducía algunas modificaciones adicionales y rebajaba (ligeramente) algunas de las pretensiones del gobierno. Todo ello se produjo en un momento en que el precio del petróleo empezó a escalar de modo espectacular, y el gobierno de EEUU hizo pública su intención de reforzar la provisión de petróleo del Golfo de Guinea, lo que condujo al Banco Mundial a flexibilizar su postura negociadora.

Por otro lado, paralelamente al desarrollo del proyecto de Doba, otras empresas de hidrocarburos han entrado en el negocio del petróleo en el Chad, haciendo prospecciones en otros puntos del territorio (véase <http://www.africanoiljournal.com/chad>). Desde 2004, la canadiense Energem tiene permisos de exploración, así como la libia Tamoil, que desde finales de 2007 los tiene cerca de la frontera con la propia Libia. Mención aparte merece la presencia china en el negocio petrolero del Chad, creciente en muchos ámbitos desde la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán en 2006. La petrolera china CNPC compró permisos de exploración a la canadiense Encana a principios de 2007, y sus prospecciones en el desierto han resultado positivas aunque no se conoce exactamente el volumen de las bolsas descubiertas. Por otra parte, en septiembre de 2007, con motivo de un viaje de Déby a China en que se suscribieron numerosos convenios de cooperación, la CNPC firmó un contrato de construcción de una refinería cerca de Ndjamená. El pago de los permisos de exploración, así como de los *bonus* de explotación, y parte de los futuros ingresos derivados de estos yacimientos no se ven afectados por la *Loi*, que aunque

modificada permite vincular una parte de los ingresos del petróleo a programas de desarrollo.

En suma, en muy poco tiempo las esperanzas depositadas en el “modelo” se han esfumado y los peores augurios de inestabilidad política y corrupción se han confirmado.

La rebelión

Como decíamos más arriba, a finales de 2005 una coalición rebelde nacida en el entorno de Déby se instala en el este del país, dispuesta a derrocarlo militarmente. El faccionalismo, tan presente en la cultura política chadiana, hace acto de presencia en una situación en la que el control de la renta petrolera es un apetecible activo político, además de potencial fuente de enriquecimiento ilícito. La coalición rebelde la conforman tres grupos, de los que el más importante es la UFDD (*Union des Forces pour la Démocratie et le Développement*), liderado por Mahamat Nouri; el segundo grupo en importancia es la RFC (*Rassemblement des Forces pour le Changement*), liderado por Timane Erdimi, antiguo jefe de gabinete y sobrino de Déby; y, por último, está la *UFDD-Fondamentale*, una escisión de la UFDD liderada por Abdelwahid Aboud. Todos los líderes de la rebelión son antiguos colaboradores de Déby.

La rebelión también tiene, como es conocido, su dimensión internacional. Y aunque no es este el objeto de este ARI, tiene su interés que la mencionemos para que el lector tenga una visión más completa. En primer lugar, la rebelión tiene conexiones con el conflicto del Darfur sudanés, ya que uno de los grupos más activos que tiene en jaque al gobierno de Jartum (el *Justice and Equality Movement*, JEM), tiene apoyo político y logístico de Déby. No en vano, el 4 de febrero una columna del JEM se trasladó a Ndjamena en apoyo de Déby, llegando a intercambiar fuego con los rebeldes. Esta alianza irrita al gobierno sudanés, por lo que éste a su vez permite que la coalición rebelde tenga sus santuarios en territorio sudanés, amén de proporcionarles armas y logística (véase Félix Arteaga, “El conflicto de Chad, Naciones Unidas (Minurcat) y la Unión Europea (Eufor)”, ARI nº 20/2008, Real Instituto Elcano, 14/II/2008). En segundo lugar, el apoyo francés a Déby es crucial para explicar la actual situación. Cuando Déby tomó el poder en 1990 lo hizo con la connivencia de Francia, cuyo apoyo ha continuado con escasas fisuras a pesar de los métodos poco democráticos de Déby. Más allá del episodio del *Arche de Zoé*, con ocasión del último ataque rebelde a la capital, la intervención francesa ha sido directa y ha consistido también en el envío de material de combate vía Trípoli. La condena generalizada de la que ha sido objeto la rebelión a nivel internacional ha acabado reforzando la posición de Déby, cuya continuidad es considerada el menor de los males (véase Jean-François Bayart, “Obscénité Franco-Tchadienne”, *Le Monde*, 18/II/2008).

Conclusiones: La hipótesis de la “maldición de los recursos” se ha confirmado en el Chad. Los escasos resultados en términos de desarrollo de los países afectados por ella tienen que ver principalmente con la mala gobernanza. En este contexto, la mala gobernanza se puede expresar de diversas formas: corrupción económica, uso político de la renta generada para reforzar el autoritarismo y despilfarro en el gasto público. En el caso del Chad concurren todos estos elementos.

Las perspectivas de desarrollo y estabilidad política del Chad, lejos de haberse reforzado gracias al petróleo, se han visto afectadas negativamente. Lo que debía ser un modelo a imitar para otros países en desarrollo con abundantes recursos naturales, ha acabado en fracaso rotundo.

La conclusión es que sin unas bases institucionales sólidas, que comprendan una gestión técnica con amplias capacidades, eficaz, eficiente y transparente, proyectos como el del Chad presentan demasiadas incertidumbres. Otra de las conclusiones es que además de las capacidades técnicas, el reforzamiento de mecanismos democráticos que permitan fiscalizar eficazmente la acción de gobierno se revela también necesario, bien sea en el ámbito del parlamento o de la sociedad civil, o incluso a escala internacional.

Artur Colom Jaén
Departamento de Economía Aplicada, UAB