



La carta del GETEM

Número 2. Junio de 2019

La maldición de los recursos y los nuevos países exportadores de petróleo: ¿Ghana como posible caso de referencia para los pequeños países en desarrollo?¹

Ángeles Sánchez Díez. Universidad Autónoma de Madrid

El debate en torno a los efectos de los recursos naturales sobre el desarrollo ha estado y sigue estando muy presente en la literatura académica, habiéndose abordado desde múltiples disciplinas académicas, como la economía, las relaciones internacionales o las ciencias políticas entre otras. Si bien cabría pensar que la abundancia de recursos naturales exportables en un territorio es, por sí misma, una buena noticia para el país, la evidencia empírica de diversos países pone de manifiesto que no siempre ha sido así. De esta forma, la denominada “maldición de los recursos” viene a argumentar que la explotación de las materias primas puede desembocar en procesos de desindustrialización (enfermedad holandesa), apropiación de rentas por parte de grupos de presión o lobbies tanto dentro del poder como en los círculos próximos este, el incremento de los niveles de corrupción o, incluso, conflictos bélicos. En estas situaciones, el fortalecimiento institucional es una necesidad ineludible, pero no necesariamente suficiente ni sencilla.

El incremento de la subida de los precios de los *commodities* en los bienes 2007-2008, 2011-2012 y a partir de 2018 revitalizaron el interés por los debates de la maldición de los recursos. Además, los nuevos descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos en países en desarrollo fortalecieron los argumentos tanto en contra como a favor de la conveniencia de la explotación de los recursos naturales en países no desarrollados y con debilidades institucionales. Algunas experiencias, como los casos de Nigeria y Guinea Ecuatorial han fortalecido los argumentos a favor de la perversidad de los recursos naturales (hidrocarburos) y sus efectos negativos sobre el sistema económico, político y social de dichos países.

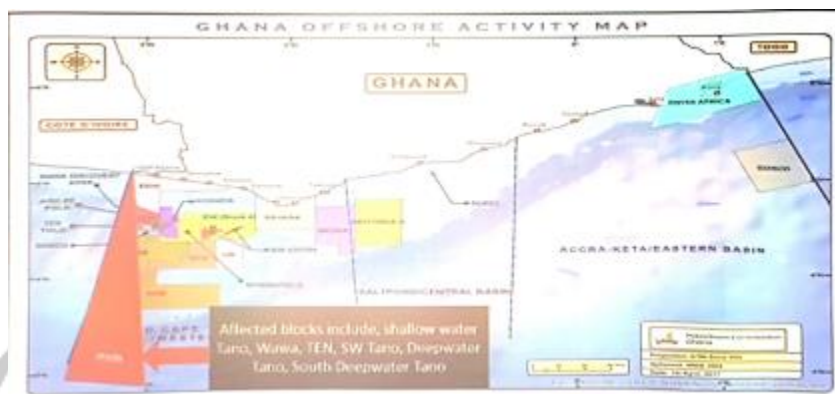
Frente a estos, y otros muchos casos, la experiencia exitosa de la gestión de los hidrocarburos en Noruega ha sido siempre considerada como un referente internacional, constituyéndose en muchas ocasiones como el modelo a imitar. No obstante, las características estructurales del sistema económico, político y social de este país -en los primeros puestos del índice de desarrollo humano y de transparencia institucional- nos llevan a pensar que no necesariamente es una modelo “trasladable” a otros países exportadores de materias primas, caracterizados por fuertes niveles de pobreza, desigualdad y con una fuerte debilidad institucional.

¹ Las reflexiones de esta carta son resultado de las entrevistas realizadas por las profesoras Ángeles Sánchez Díez y Alicia Campos Serrano a Ghana en junio de 2019, en el marco de la Red Jean Monnet ‘The European Union, Mediterranean and Africa integration in the Global Age’ (AMENET).

Ante este panorama, quiere colocarse el debate en Ghana, un pequeño país exportador de petróleo que ha intentado, desde el principio, evitar la maldición de los recursos a partir de una regulación centrada en la transparencia de la información.

Ghana descubrió hidrocarburos offshore en 2011 en la zona costera del oeste del país (Greater Jubilee Field, TEN Field y Sankofa Gye-Nyame, Cuenca del Tano) en las aguas territoriales de Takoradi-Secondi. Además estos hallazgos coincidieron con un nuevo repunte de los precios del petróleo. Estos primeros descubrimientos ocasionaron el inicio de un conflicto por la delimitación de la frontera marítima entre Ghana y Costa de Marfil, que finalmente fue cerrado a favor del primero según la sentencia del Tribunal Internacional de Derecho del Mar en 2017. En la actualidad se están realizando nuevas prospecciones en la zona este del país (hacia la frontera con Togo), en las cuencas de Saltpond, Accra-Keta y Volta.

Mapa de los yacimientos de hidrocarburos en Ghana



Cuantitativamente los hallazgos no son muy importantes y además no han respondido a las expectativas abiertas en 2011. En la actualidad la producción aproximada de petróleo se sitúa en torno a los 150.000 barriles por día con unas reservas de 660 millones de barriles (puesto 41º).

Producción de petróleo en Ghana



Fuente: Elaboración propia a partir de PIAC

Pronto el país asumió la necesidad de desarrollar una legislación que introdujera la transparencia en el sector de los hidrocarburos, aprobándose la “Petroleum Revenue Management Act” (PRMA), en 2011 (act 815), posteriormente enmendada (act 893), la Petroleum Commission Act y la Petroleum Explotation and Production Bill. Si algo caracterizó al proceso de institucionalización en torno a la industria de los hidrocarburos, fue la participación de la sociedad civil, tanto en la fase preparatoria de la legislación como en el seguimiento de la actividad con posterioridad. Además, se han creado diversas instituciones de control, regulación y transparencia, entre las que destaca el Public Interest and Accountability Committee (PIAC) como posteriormente se verá. Cabe destacar también la participación de Ghana en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)

Las empresas públicas, The Ghana National Petroleum Corporation (GNPC) y Ghana National Gas Company Limited (GNGC), explotan los hidrocarburos en asociación con empresas extranjeras (Tullow, Kosmos Energy, Anadarko & PetroSA y ENI) aunque hay otras empresas que han iniciado la tramitación de los permisos para participar en concesiones como la rusa Lukoil, o las americanas Hess y Exxon. Existen críticas ante la escasa transparencia de la gestión de las empresas públicas, fuertemente vinculadas al poder político, así como a que los contratos firmados con las empresas ante de la aprobación del marco normativo no deben respetarlo.

Según la legislación el Estado recauda, a través del Petroleum Holding Fund, royalties, intereses, dividendos e impuestos, que posteriormente son canalizados hacia: 1) la compañía estatal de petróleo (GNPC), 2) el presupuesto general del Estado a través del denominado Annual Budget Funding Amount (ABFA), fuertemente controlado desde la presidencia y 3) los Fondos (soberanos) nacionales, como el Ghana Stabilisation Fund (GSF) y el Ghana Heritage Fund (GHF), de solidaridad intergeneracional.

Como se observa en la tabla, los ingresos del Estado en conceptos petroleros son limitados (aproximadamente el 10% del PIB) al menos si se compara con países como Guinea Ecuatorial o Nigeria. La industria petrolera supone tan solo el 3,8% del PIB de Ghana.

Reparto de los ingresos petroleros en Ghana

	GNPC, en porcentaje sobre el total	ABFA, en porcentaje sobre el total	GSF, en porcentaje sobre el total	GHF, en porcentaje sobre el total	Total de ingresos , millones de dólares
2011	46,82	37,59	12,34	3,24	444,13
2012	42,63	52,90	3,12	1,35	541,72
2013	26,26	32,27	29,03	12,44	846,56
2014	18,48	41,83	27,79	11,91	978,00
2015	32,02	62,51	3,83	1,64	396,18
2016	38,67	42,93	12,88	5,52	229,14
2017	32,78	30,52	25,69	11,01	555,33
Total	30,71	42,03	19,24	8,02	4036,3

Fuente: PIAC

Los recursos obtenidos de la industria de los hidrocarburos se canalizan a la población a través de inversiones en áreas prioritarias que desde 2016 son: la agricultura (16,3% de los recursos programados de 2018), las infraestructuras y servicios de educación (30,2%) y salud (3,24%) y el desarrollo de las infraestructuras de transporte (50,2%).

El Public Interest & Accountability Committee (PIAC), anteriormente mencionado, ejerce una función de control y realiza informes semestrales que otorgan transparencia a las actividades financieras vinculadas a la industria a la vez que realizan recomendaciones. Esta figura se encuentra en otros países exportadores de petróleo como Timor Leste.

No obstante, el debate en torno a diversos asuntos está servido en Ghana, dado que, por lo general, son más los esfuerzos realizados en como extraer los recursos que en qué hacer después con ellos y las rentas que generan.

Uno de los asuntos más relevantes es la articulación de cadenas de valor en torno a la industria del petróleo y del gas, de forma que se produzcan encadenamientos productivos con el tejido económico nacional. El petróleo de las plataformas petroleras en el mar se exporta casi en su totalidad desde el puerto cercano de Takoradi (antiguo puerto especializado en la exportación del cacao desde los años 20 del siglo pasado) mientras que los derivados del petróleo y, particularmente, la gasolina se importa de terceros países. La única refinería existente en el país tiene serios problemas de funcionamiento y ha estado cerrada durante un largo periodo. Con el fin de favorecer los encadenamientos productivos y el efecto arrastre de la explotación del petróleo en la actividad económica nacional, la legislación vigente estableció en 2016 a través de la Ley 919 la necesidad de que la industria del petróleo tenga un cierto contenido local. No obstante, también existe un debate en torno a esto que oscila entre dos extremos: aquellos que afirman que de facto solo se considera el contenido local para servicios de bajo valor añadido (catering, por ejemplo) y aquellos que afirman que esta legislación limita las posibilidades de desarrollo de la industria, debido a que en ocasiones la economía nacional no puede suministrar los bienes y servicios altamente especializados que requiere una industria de alto contenido tecnológico y formación muy especializada, como es esta. En las posiciones más críticas sobre esta disposición legal se encuentran aquellos que afirman que es una trasposición de la legislación de países avanzados, que ignoran las debilidades estructurales de la industria nacional y los posibles efectos perversos, incluso en términos de seguridad laboral o retroalimentación de las relaciones clientelares entre el gobierno y las élites próximas.

Por otro lado, existe un consenso en relación con que la producción de gas revierte más externalidades positivas sobre la economía nacional. Las posibilidades abiertas por el gas natural para incrementar los niveles de electrificación, complementando a las centrales eléctricas de la región del Volta y reduciendo la dependencia del gas procedente de Nigeria a través del gasoducto West African Gas Pipeline (WAGP), han abierto las esperanzas sobre un impacto claro y directo sobre la población más pobre del país. El actual gobierno ha puesto en marcha dos programas que pretenden dinamizar la actividad económica y reducir los niveles de pobreza (incluso desnutrición), estos son el “one district, one factory” encaminado a reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas y el “Planting for food and job” encaminado a elevar la productividad de la agricultura. No obstante, los resultados son muy limitados, y hay quien además los vincula con elevados niveles de corrupción o clientelismo.

De igual forma, hay un amplio debate sobre el impacto de la explotación offshore sobre la pesca, con estudios particulares para el colectivo de las mujeres, quienes de origen son más vulnerables a los cambios que se están registrando. El tráfico de barcos de gran calado está afectando negativamente a los bancos de pesca y las zonas de exclusión de pesca por motivos de seguridad reducen el área donde ejercer la pesca, todo ello en una zona donde un porcentaje elevado de la población vivía directa o indirectamente de la pesca. Asimismo, se está incrementando la pesca ilegal con redes

no permitidas, uso de dinamita, etc. A ellos hay que sumar los impactos medioambientales.

No menos importante está siendo el debate sobre el reparto de las rentas entre regiones, donde las autoridades tradicionales, con un alto poder, históricamente han retenido parte de las rentas generadas por la minería en el territorio. Ghana tiene grandes diferencias de renta entre el norte, con mayores niveles de pobreza y una fuerte desconexión, y el sur (zona costera) con una mayor renta y concentración de actividades económicas. Las autoridades tradicionales de la región costera -donde se encuentran las plataformas petroleras- han solicitado parte de las rentas apropiadas por el Estado, para ser gestionadas por ellas en pro del bienestar de la población de la región. No obstante, la posición oficial, en su mayoría también defendida por la Academia y la sociedad civil, mantiene una posición contraria a ello, basándose en dos argumentos: el hecho de que la explotación es offshore con un menor impacto directo sobre el territorio físicamente y la necesidad de utilizar las rentas para disminuir las diferencias entre regiones a nivel nacional, considerando que las zonas más pobres son las que se encuentran más alejadas y desconectadas de la zona de producción de los hidrocarburos.

Como en otros casos, también se alerta sobre el incremento de la violencia, delincuencia e incluso prostitución en torno a las zonas portuarias vinculadas a la exportación del petróleo, a lo que se suman problemas migratorios interiores y de países vecinos, particularmente de Nigeria.

Finalmente, y aunque sorprende desde la concepción de la defensa de los valores democráticos, existe un debate en torno a la “alternancia del poder” por parte de los dos partidos principales, que giran en torno a la dificultad de establecer estrategias de desarrollo a largo plazo, que superen el periodo de los ciclos electoral, y el denominado “clientelismo competitivo”, refiriéndose a la persistencia de mecanismos articulados en torno a intercambio de favores en base a una red de relaciones clientelares.

Por lo tanto, si bien Ghana se ha situado como un caso de estudio como país exportador de hidrocarburos con capacidad para evitar la maldición de los recursos, existen muchos debates abiertos que seguirán siendo relevantes en el futuro más próximo. Además de los anteriormente mencionados y estrictamente relacionados con los hidrocarburos, queda pendiente una reflexión sobre si esta nueva especialización no es más otro camino para afianzar la especialización de la economía nacional en torno a actividades basadas en recursos naturales y con escaso incremento del valor añadido, habiéndose dado una transición desde la primarización basada en el oro y el cacao hacia la primarización basada en los hidrocarburos. El tiempo lo dirá.