



Capítulo 6

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

CAPÍTULO 6

SUPERVIVENCIA DE LAS ÉLITES Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN NIGERIA Y NÍGER

Yvan Guichaoua

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo discute algunas de las características institucionales de dos países africanos ricos en recursos naturales, Nigeria y Níger. Específicamente, estudia el comportamiento de las élites políticas de estos dos países durante el periodo post-colonial que coincidió, respectivamente, con la extracción industrial de petróleo y uranio. Nuestra decisión de concentrarnos en el comportamiento de las élites proviene de nuestro interés en incorporar al análisis elementos de las principales contribuciones de la literatura africanista a la discusión sobre la institucionalidad post-colonial en África subsahariana. En nuestra opinión, estos aportes han sido omitidos en los debates sobre recursos naturales. Con algunas pocas excepciones, los Estados africanos post-coloniales han sido caracterizados como regímenes neo patrimoniales en los que el poder se encuentra altamente personalizado y concentrado en las manos de gobernantes que se aferran a su rol de cabezas de Estado. Esta observación se aplica a los casos que estudiamos, con algunas variaciones importantes que discutiremos más adelante. Consideramos que para comprender la noción de «calidad institucional», término al que la literatura sobre la maldición de los recursos usualmente se refiere, resulta conveniente utilizar los modelos africanistas de construcción del Estado postcolonial (ver capítulo 1). La bibliografía africanista ofrece algunas ideas

de peso que nos ayudan a entender la manera en que se ejerce el poder en las sociedades subsaharianas y la forma en que los gobernantes se vinculan con su electorado. Esta línea de investigación representa un marco muy valioso para el análisis de cómo los recursos naturales afectan el escenario político de los países ricos en recursos naturales en África al sur del Sahara. De qué manera las élites reciben los ingresos extractivos y cómo los instrumentalizan; de qué manera, en consecuencia, dichos ingresos afectan su comportamiento y los ayudan a manejar la oposición política y, en términos más generales, cómo hacen más rígidas las actitudes de las relaciones Estado-sociedad: estas preguntas son más fáciles de responder cuando el marco analítico del Estado neo patrimonial ha sido expuesto. Sin embargo, este marco no arroja predicciones inequívocas. En este capítulo, afirmamos que los efectos inesperados de los recursos naturales deben ser analizados con relación a las circunstancias históricas generales de los Estados africanos postcoloniales. La consecuencia analítica de esta afirmación es que los efectos de los recursos naturales son parcialmente contingentes y no necesariamente dramáticos. Si bien pueden contribuir a exacerbar ciertas tendencias, no necesariamente las bifurcan en una nueva dirección.

Tanto Nigeria como Níger han atravesado conflictos sociales que ejemplifican de manera espectacular los problemas que puede generar la explotación de recursos naturales. Ambas economías han dependido en décadas pasadas de las rentas extractivas y los dos países tienen una larga historia de autoritarismo militar posterior a su independencia. Sin embargo, sus trayectorias políticas son muy distintas. Nigeria ha utilizado la riqueza del petróleo para conservar, a todo costo, su integridad nacional, amenazada por fuerzas centrífugas de naturaleza étnica. En Nigeria, el dinero del petróleo es la herramienta principal de la que se valen las élites en el poder para contrarrestar el malestar político y social, y permanecer en el poder. Níger, el empobrecido vecino del norte de Nigeria, un país sin salida al mar y cuya economía depende de la agricultura y el uranio, evidencia un perfil político más ordenado que el de Nigeria. Lo que sugerimos aquí es que las rentas producidas

por el uranio fueron decisivas en la supervivencia de las élites a través de un proceso de 'extraversión' es decir, a través de la relación deliberada de dependencia del exterior y, específicamente, del antiguo tutor colonial: con excepción de algunos breves periodos, el uranio no generó grandes cantidades de dinero, pero al ser una materia prima estratégica para Francia, aseguró la continuidad de relaciones privilegiadas entre Níger y Francia, incluyendo una de protección militar.

La sección 2 explica el marco analítico que utilizamos y cómo integramos los descubrimientos de análisis africanistas del Estado y la rama institucionalista de la literatura sobre la maldición de los recursos. La sección 3 cuenta cómo, desde la independencia, las élites nigerianas han utilizado el petróleo para enfrentarse a las fuerzas centrífugas del sistema estatal nigeriano. La sección 4 describe cómo el uranio ayudó a consolidar la relación de 'extraversión' entre Níger y su antiguo tutor colonial, Francia. La sección 5 ofrece algunas conclusiones.

2. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS NATURALES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Tanto Nigeria como Níger experimentan situaciones políticas volátiles. Los conflictos violentos que enfrentan a las autoridades centrales con grupos de insurgentes armados en las zonas ricas en recursos del país se encuentran temporalmente suspendidos. Desde 2006, un movimiento insurgente a gran escala, compuesto de grupos de combatientes superficialmente coordinados, ha atacado el Delta del Níger, en Nigeria, zona rica en petróleo (ver el mapa en la figura 2). La insurgencia ha generado importantes interrupciones de la producción, múltiples episodios de sabotaje de las instalaciones petroleras, secuestros de civiles y de trabajadores del sector petrolero, enfrentamientos violentos entre fuerzas armadas (la Fuerza Conjunta de Operativos) y grupos de rebeldes sumamente móviles y bien equipados, así como la victimización de las comunidades que no forman parte del conflicto.

Aproximadamente al mismo tiempo, desde febrero de 2007 hasta fines de 2009, Níger se enfrentó a una rebelión llevada a cabo, principalmente, por el grupo étnico de los tuaregs, en la provincia norteña de Agadez (ver el mapa de la figura 3). Los rebeldes aplicaron tácticas militares de choque y fuga, atacando principalmente a fuerzas gubernamentales. Si bien la extracción de uranio no se vio afectada durante el combate, el conflicto de baja intensidad provocó interrupciones económicas severas en el norte y ocasionó la muerte de varios cientos de militares y rebeldes, así como civiles¹. A pesar de que el orden y la seguridad todavía no han sido completamente restaurados en la zona norte de Níger y en el Delta del Níger, los principales protagonistas de los conflictos han dejado temporalmente de pelear y participan actualmente de los procesos típicos de negociación, enfocados principalmente en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes.

La explotación de los recursos naturales es central a la narrativa que sostienen los grupos de insurgentes activos en Níger y Nigeria. Sus afirmaciones giran en torno a dos asuntos: los daños generados localmente por la actividad extractiva y el desbalance en la distribución de las rentas por las autoridades centrales. Analizaremos y discutiremos la validez empírica de estas afirmaciones en el capítulo 7. Se podría decir que tanto la brutalidad de la explotación como la injusticia de los mecanismos de distribución de las rentas nacen de arreglos institucionales que fueron acordados después del descubrimiento de los minerales y durante la consiguiente expansión de la industria extractiva. Sin embargo, dichos desarrollos institucionales heredaron mucho del pasado institucional.

El impacto de la maldición de los recursos y la dependencia sobre la sociedad en general han sido evaluados por sofisticados análisis institucionales. Baland y François (2000) sostienen que una industria extractiva sólida suele quitarle los trabajadores más calificados a emprendimientos

¹ No hay un saldo oficial de muertes. Este estimado general sigue nuestros cálculos basados en la compilación de reportes diarios durante el desarrollo del conflicto.

potencialmente más dinámicos. Esto afecta el crecimiento económico, mantiene la pobreza y, en consecuencia, expone al país a la inestabilidad política. Esto nos recuerda la hipótesis de Humphreys sobre las «redes escasas»: la dependencia de los recursos naturales suele aislar a los distintos sectores entre sí. Como resultado, «la fragmentación de una economía en enclaves independientes de producción puede generar conflictos» (Humphreys, 2005, p. 513). Otros efectos sociales incluyen el «efecto voracidad». Descrito por Tornell y Lane (1999), este fenómeno corresponde a un aumento más que proporcional en la redistribución después de un alza en los ingresos. Suele ocurrir especialmente en países en los que el poder es disputado por distintos grupos étnicos o regionales que deben satisfacer ciertas demandas, una situación que, como veremos más adelante, describe adecuadamente a Nigeria post-colonial.

Sin embargo, la línea de investigación más importante sobre el nexo entre los recursos naturales y las instituciones se ha enfocado en lo que podríamos llamar «el argumento del Estado rentista». Según Ross (1999), «las teorías del Estado rentista sostienen que cuando los gobiernos reciben la mayor parte de sus ingresos de fuentes externas, como, por ejemplo, recursos naturales o ayuda exterior, se liberan de la necesidad de recaudar impuestos y se vuelven menos responsables para con las sociedades que gobiernan» (p. 312). Las burocracias impulsadas por ganancias extractivas no tienen incentivos para proveer a sus ciudadanos con servicios de calidad, ya que no están en riesgo de ser castigadas por ellos. Este argumento ha sido utilizado independientemente del tipo de «maldición» considerado en el análisis: bajo crecimiento económico, regímenes políticos no democráticos o presencia de conflictos sociales. Mehlum, Moene y Torvik (2006) y Bulte, Damania y Deacon (2005) ejecutan regresiones que reconocen la existencia de una maldición de los recursos —sobre el crecimiento económico y los indicadores de bienestar, respectivamente— que opera a través de la «baja calidad institucional», medida a través de índices compuestos que incluyen elementos como el nivel de corrupción y el respeto al Estado de derecho.

La abundancia de recursos naturales no solo desalienta la responsabilidad hacia los ciudadanos, sino que aumenta la posibilidad de malversación de los fondos públicos por parte de alianzas público-privadas. Los ejemplos de desvíos masivos de las riquezas naturales son incontables, especialmente en África subsahariana. La malversación de fondos, de acuerdo con ciertos investigadores, suele estar acompañada por amenazas y represión de la oposición política. El análisis econométrico de Jensen y Wantchekon respalda el argumento de que la dependencia de recursos naturales promueve el autoritarismo (Jensen & Wantchekon, 2004). La abundancia de recursos naturales fortalece a regímenes políticos centralizados y altamente militarizados. Este efecto puede verse reforzado de acuerdo a lo «saqueable» de los recursos. Sin embargo, esta teoría ha sido legítimamente cuestionada debido a que, si bien la apropiación de recursos naturales puede asistir en la construcción de un aparato estatal represivo, también puede ayudar a tranquilizar a la oposición mediante estrategias pacíficas como la cooptación (Basedau & Lacher, 2006). El efecto que la abundancia de recursos naturales tiene sobre la manera en que se comportan los políticos en busca de un control político exclusivo es ambiguo. La pregunta crucial es qué es lo que hace que las élites decidan adoptar un comportamiento predatorio y coercitivo o, por el contrario, uno de cooptación frente a sus adversarios políticos.

La discusión del capítulo 1 debe haber dejado en claro que no debemos esperar que los recursos naturales produzcan los mismos efectos independientemente del contexto. De hecho, los efectos negativos usuales de la abundancia sobre los regímenes políticos, el crecimiento económico o la frecuencia de conflictos sociales evidenciados por las regresiones disimulan una radical heterogeneidad de resultados a nivel global, tanto positivos como negativos (Daniel & William, 2009). Como ha sido claramente expuesto por Torvik (2009), «Por cada Nigeria o Venezuela hay una Noruega o Botsuana» (p. 241). Las investigaciones deberían apuntar a explicar el origen de esta diversidad. Los contextos con distintos resultados deben ser investigados a profundidad.

Aquí tomamos elementos de los análisis empíricos y teóricos que abundan en la literatura sobre África. Esta explora a profundidad los «regímenes institucionales» del África subsahariana, entendidos como el amplio conjunto de normas formales e informales que moldean la forma en que se relacionan los gobernantes y los ciudadanos. Más aún, la bibliografía existente no solo nos permite entender el panorama de las dimensiones estadísticas del análisis —es decir, las características constantes de los regímenes institucionales de varios países africanos—, sino que también arroja nuevas luces sobre los mecanismos dinámicos que mueven y transforman las instituciones.

Las trayectorias políticas nacionales en África postcolonial están cargadas de giros y bifurcaciones vinculadas a su idiosincrasia y circunstancias particulares. Existen ciertas ‘anomalías’, entre las cuales la más espectacular es Botsuana, cuya exitosa economía dependiente de los diamantes fue discutida en el capítulo 3 (ver también Dunning, 2008). Sin embargo, análisis comparativos han identificado algunas características comunes a la mayoría de las experiencias postcoloniales africanas. En pocas palabras, la historia narrada por la literatura política sobre África es la de un régimen neo patrimonial de acumulación tanto de recursos como de poder, que demuestra algunos signos de benevolencia hacia la ciudadanía durante sus primeros años pero que cambia radicalmente a lo largo del tiempo debido a *shocks* externos. Las respuestas gubernamentales a estos shocks eventualmente llevaron al colapso del Estado o, en el mejor de los casos, a la perpetuación de un orden social flexible dominado por élites predatorias cercanas a los agentes del Estado.

Suscribimos la descripción que Van de Walle hace del neo-patrimonialismo como una forma de gobierno en la que:

El Estado exhibe todos los entrapamientos de un sistema racional-legal weberiano, con una clara distinción entre el ámbito público y el privado, con leyes escritas y un orden constitucional. Sin embargo, este orden oficial es constantemente subvertido por una lógica patrimonial, según la cual quienes ostentan el poder casi sistemáticamente

se apropian de los recursos públicos para su propio beneficio y donde la autoridad política está casi exclusivamente basada en prácticas clientelistas, incluyendo el favoritismo, distintas formas de apropiación de rentas y prebendalismo (Van de Walle, 2001, pp. 51-52).

La personalización del poder es un aspecto importante del neopatrimonialismo (Bratton & Van de Walle, 1997). El poder está altamente centralizado y personalizado. Los líderes políticos, usualmente conocidos como los «hombres fuertes», concentran el poder y la riqueza económica, como parte de un sistema de acumulación al que Bayart (2009) se refiere como la «política del vientre» (*politique du ventre* en su idioma original). Adquieren legitimidad favoreciendo a sus ‘compinches’, dependientes y aliados a través de redes informales que involucran a todos los niveles de la sociedad. En algunos casos extremos, pueden aparecer Estados «en la sombra» que son intensamente criminales (Reno, 1995; Bayart, Ellis & Hibou, 1999). Aunque profundamente desigual, pues aquellos que no tienen contactos no se benefician de la solidaridad colectiva ni reciben ninguna forma de reconocimiento político (Vidal 1994)², esta forma de redistribución social es bastante fluida y está organizada a través de diversos nodos sociales conectados horizontalmente. Si bien las lealtades son frágiles y reversibles, pueden manifestarse en torno a vínculos étnicos o religiosos como parte de la estrategia de ciertos emprendedores políticos para ganar una mayor participación en la competencia política a través de la demagogia y el fundamentalismo. La etnicidad, sugiere Bayart (2009), es solo el ‘idioma’ en el que se expresa la competencia por el poder.

Un sistema en el que la distribución económica se orienta principalmente hacia la reproducción de élites políticas suele ser perjudicial para la consolidación de un Estado orientado hacia el desarrollo. Existen múltiples «elefantes blancos» económicos que dan fe de esta observación. Aun así,

² En las sociedades africanas en las que la edad es crucial para las relaciones de poder, la juventud conforma el segmento más vulnerable de la población. También pueden representar una base de apoyo a los políticos bastante más fácil de movilizar.

en las décadas que siguieron a la independencia de la mayoría de países, en los años sesenta y setenta, los altos precios de las materias primas, la urgencia política de generar naciones unidas en los años posteriores a la lucha anticolonial, y las benévolas ideologías progresistas que gozaban de popularidad en aquel momento, ayudaron a construir infraestructuras públicas y proveer servicios públicos accesibles a la población africana. Como veremos a continuación, esto se aplica tanto para Nigeria como para Níger.

Estos esfuerzos se vieron rápidamente perjudicados por la caída en los precios de las materias primas a fines de los años ochenta, lo que trajo como consecuencia un dramático proceso de endeudamiento del Estado y generó épocas de drásticos paquetes de ajuste estructural (PAE) promovidos por instituciones de Bretton Woods. Estos obligaban a los gobiernos a despedir masivamente a funcionarios públicos y a privatizar las compañías del sector público, entre las que destacan los consejos comerciales de la industria agrícola³. La producción de bienes públicos decayó. A cambio, los donantes internacionales ofrecían facilidades crediticias o el reescalonamiento de las deudas. La reducción de los bienes públicos hizo que la competencia por la apropiación del poder entre las élites se volviera cada vez más feroz. Las exigencias de reforma de los donantes internacionales ocasionaron situaciones paradójicas en las que las élites utilizaron canales informales para estrechar aún más su control sobre las fuentes de acumulación⁴, recurriendo cada vez más medios coercitivos.

³ Los consejos comerciales eran entidades públicas diseñadas para asegurar ingresos estables para los productores de cultivos comerciales. En épocas de precios internacionales altos, constituían la principal fuente de ingresos públicos y el 'motor' de la economía. El desmantelamiento de los consejos comerciales, como parte de las políticas de liberalización impuestas por las instituciones financieras internacionales, desencadenó intensas disputas entre los líderes africanos.

⁴ La privatización de las empresas públicas en Costa de Marfil en la década de 1990 es un ejemplo paradigmático de la manera en que las figuras políticas se convierten en empresarios privados o en intermediarios estratégicos que utilizan sus amplias redes sociales vinculadas al Estado (Contamin & Fauré, 1994).

Las políticas de liberalización del sector público, ingenuamente diseñadas para lograr una mayor eficiencia económica, engendraron lo que algunos observadores han llamado controversialmente la «criminalización» del Estado (Bayart, Ellis & Hibou, 1999).

A fines de los años ochenta, las reformas económicas y políticas iban de la mano, y consistían básicamente en la implantación de regímenes democráticos multipartidarios, a diferencia de los sistemas de partido único que todavía prevalecen en varios países. La posibilidad de perder el poder, afirma Bates (2008), ponía ansiosas a las élites, haciendo más frecuentes las prácticas predatorias a las que recurren para mantener el poder. La influencia estatal fue reconfigurada para concentrarse en la protección a corto plazo de los intereses de las élites en el poder. En los peores casos, estos proyectos llevaron al colapso del Estado, a guerras civiles y a la fragmentación de la ciudadanía en zonas arbitrariamente dirigidas por caudillos militares, como Liberia, Sierra Leone y Costa de Marfil (ver Reno, 1998). En muchos casos, sin embargo, llevaron a un estado de «crisis permanente» (Van de Walle, 2001) en los que se mantiene el desorden político, social y económico (Chabal & Daloz, 1999). Sin demostrar ningún signo de mejora en el desarrollo del país, estas nuevas formas de gobernanza fragmentada sí reflejan la impresionante capacidad de adaptación de los sistemas políticos africanos. Hubo dos factores que demostraron ser cruciales para sostener a las élites africanas: la instrumentalización de las conexiones extranjeras⁵ y —de manera especialmente relevante para nuestra discusión— el manejo estratégico de las ganancias extraordinarias generadas por recursos naturales⁶.

⁵ Bayart (2009) se refiere a las políticas africanas como ‘extraversión’, haciendo hincapié en el hecho de que involucran una forma de dependencia deliberada dirigida a preservar el poder de las élites. Brass (2008) esboza un argumento similar al afirmar que la ayuda internacional y los recursos extraordinarios generados por los recursos naturales producen el mismo tipo de consecuencias políticas negativas. El caso de Níger ilustra esta postura.

⁶ En su esclarecedora investigación sobre los Estados petroleros del Golfo de Guinea, Oliveria (2007) señala agudamente que: «En lugar de haber sido erosionados de manera

Estas frágiles, aunque duraderas, formas de orden político en estados que carecían de las capacidades que habían empezado a construir en los años inmediatamente posteriores al régimen colonial, son especialmente relevantes para el análisis de quienes estén interesados en estudiar las políticas africanas. Uno de sus aspectos más desconcertantes se refiere a la dificultad para lograr cambios beneficiosos de manera colectiva. La sociedad civil africana está demasiado involucrada con las élites en el poder como para iniciar cualquier forma real de transformación social (Chabal & Daloz, 1999). Cuando no son silenciados, los defensores de reformas suelen ser cooptados en un proceso al que Mbembe (1992) adecuadamente se refiere como «zombificación». En este contexto, como demuestran los casos de Nigeria y Níger, los movimientos insurgentes están condenados al fracaso, independientemente de la relevancia de su causa. Su agenda política les suele ser arrebatada, mientras que sus líderes se integran progresivamente a canales neo patrimoniales de distribución conectados al Estado. La corrupción política casi inevitablemente absorbe a quienes solían luchar contra ella (Reno, 2002).

Consideramos que el análisis anterior puede resultar útil para entender el efecto que tiene la explotación de recursos naturales sobre la trayectoria política de los países africanos. El neo patrimonialismo era una característica profundamente enraizada en casi todos los Estados postcoloniales de África. Esto sucede al margen de la relativa abundancia de recursos naturales: los gobernantes africanos consiguen sus rentas de la ciudadanía (o de donantes externos), independientemente del origen de esas rentas.

Los beneficios de los recursos naturales no ocasionan la apropiación de rentas *ex nihilo*. Pueden, más bien, exacerbar condiciones preexistentes. Hemos notado que, a lo largo del tiempo, los gobiernos neo patrimoniales

generalizada, los Estados petroleros del Golfo de Guinea parecen haberse retraído a una serie de zonas cruciales que les permiten afectar los escenarios en los que las élites permanecen interesadas» (p. 84). Las compañías petroleras nacionales y el sector de seguridad son dos de estos escenarios.

africanos atravesaron distintas etapas, determinadas principalmente por *shocks* externos (PAE, la introducción de sistemas multipartidarios). Los recursos naturales deben haber jugado un rol distinto en cada una de estas etapas. Por ejemplo, deben haber sido cruciales para la construcción de las capacidades del Estado y para la compra de lealtades en los años que siguieron a la independencia, en un periodo en que los gobernantes podían imaginar con cierta seguridad su futuro político y necesitaban ganar mayor legitimidad. La misma abundancia de recursos puede haber sido crucial en la militarización del Estado cuando la economía estaba desarmándose y el endeudamiento crónico golpeó a los países africanos. Similarmente, pueden haber servido a los intereses inmediatos de los líderes cuasi-criminales y cortoplacistas después del fracaso del Estado. Por ende, consideramos que una manera potencialmente fructífera y dinámica de explorar los efectos condicionales que la abundancia de recursos naturales tiene sobre el cuerpo político de un país podría apuntar a evaluar su rol en el contexto histórico más amplio en el que se encuentran los países. Cuándo y por qué las élites en el poder deciden adoptar comportamientos benéficos o, por el contrario, predatorios, depende de las circunstancias históricas nacionales e internacionales específicas a cada caso. Los casos de Nigeria y Níger, ambos Estados neo patrimoniales, ilustran este punto.

3. NIGERIA: EL USO DE LA RENTA DEL PETRÓLEO EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA «CUESTIÓN NACIONAL»⁷

La economía petrolera nigeriana está construida sobre cimientos institucionales muy precarios, herencia de la era colonial. En lugar de retroceder, la debilidad institucional original se expandió durante el *boom* del petróleo, si bien tuvo una trayectoria ambigua. Desde la Independencia, el petróleo ha sido manejado como parte de un juego de control político entre las entidades regionales, en aquel momento locales, que conforman

⁷ Esta sección toma algunos elementos de una investigación más detallada publicada por el Institut Français de Recherche Internationale; ver Guichaoua (2009b).

el Estado nigeriano. Si bien generaron desarrollo económico, estos arreglos han preservado la integridad nacional, lo que puede ser considerado un éxito. Sin embargo, el conflicto en el Delta del Níger ilustra las limitaciones de las estrategias de los gobernantes nigerianos para manejar los conflictos en la politización de las rentas del petróleo.

El petróleo fue descubierto en Nigeria en 1956 y su exportación se inició en 1958. Durante los años sesenta, se convirtió en la principal fuente de ingresos del Estado. Hoy, el petróleo representa dos tercios de los ingresos nacionales y el 95% de los ingresos totales por exportaciones. Al mismo tiempo, cantidades considerables de dinero han llegado a las arcas públicas solo para ser inmediatamente retiradas, sin que esto mejore la calidad de vida de la población general. El PBI per cápita en 2000 era aproximadamente el mismo que en 1970. Sin embargo, el porcentaje de la población que sobrevive con menos de un dólar diario aumentó de 36% a 70% durante el mismo periodo, aunque entre 1965 y 2000 el ingreso per cápita del petróleo aumentó de 33 a 325 dólares (Sala-i-Martin & Subramain, 2003). La agricultura (algodón, maní, palma y cacao), principal pilar de la economía antes de la explotación petrolera, se vio dramáticamente perjudicada. El aparato estatal se consolidó y se logró construir importante infraestructura, especialmente en el sector educativo, pero estos esfuerzos se desvanecieron durante los años ochenta. Lo mismo sucedió con los intentos de industrialización (Budina, Pang & Wjinbergen, 2007). El favoritismo y la corrupción endémica son otros síntomas de los comportamientos rentistas promovidos por la especialización petrolera. Un estudio publicado en el año 2000 midió la importancia de la influencia política en las decisiones de inversiones públicas y encontró parcializaciones evidentes que favorecían el norte, es decir, la región de la que proviene la mayoría de líderes posteriores a la independencia (Ayogu, 2000).

La crisis económica ha acompañado una caótica trayectoria política postcolonial, marcada por la violenta guerra de Biafra, seis exitosos golpes de Estado y represión violenta de las rebeliones civiles por los regímenes militares. Desde 1999, Nigeria ha adoptado un sistema multipartidario

democrático. Si bien desde aquel año han cumplido término cuatro ciclos presidenciales, las elecciones, especialmente las de 2003 y 2007, fueron violentas y fraudulentas (Human Rights Watch, 2003; 2008). Los partidos políticos exacerbaban las aspiraciones étnico-regionales, lo que ha ocasionado múltiples episodios de violencia, protagonizados por milicias étnicas y religiosas alineadas con los políticos y las fuerzas del orden.

Un Estado (neo patrimonial) que todavía no es una nación

Nigeria, en su conformación actual, fue creado en 1914, después de la unificación de tres territorios bajo el dominio británico: la colonia de Lagos y los protectorados británicos de Nigeria del Norte y del Sur⁸. Esta organización tripartita ha configurado la vida política del país. Incluso hoy es común referirse a los «Tres Grandes» para hablar de las tres entidades étnico-regionales alrededor de las que organizan las negociaciones económicas y políticas del país. Estas tres áreas y sus respectivas zonas de influencia están cultural, política y económicamente diferenciadas. Bajo el califato de Sokoto, Nigeria del Norte fue concebida como una entidad política y religiosa relativamente homogénea durante el siglo XIX, poblada principalmente por Hausas y Fulanis. Fue posteriormente conquistada por los británicos, que impusieron un sistema de gobierno indirecto, permitiendo un importante margen de maniobra administrativa a los emires. La política colonial británica fue radicalmente distinta en el suroeste. Allí, la población es religiosamente mixta (cristianos y musulmanes) y está compuesta principalmente por el grupo étnico de los Yoruba. La ocupación británica fue bastante más inflexible y los misioneros cristianos sostuvieron una política generalizada de conversión religiosa. La fuerza militar se utilizó para subyugar a los líderes tradicionales y se impuso un sistema de gobierno directo en varias de las comunidades. La imposición de ideales 'modernistas' trajo consigo la construcción de infraestructura

⁸ Esta sección está basada en Falola y Heaton (2008), así como en Bevan, Collier y Gunning (1999).

de salud y educación a un ritmo mucho más acelerado que en el norte. El suroeste —y, de manera más general, el sur— tuvo una ventaja inicial sobre el norte en términos de desarrollo estatal. Esta tendencia modernizadora se vio fortalecida por la llegada de la independencia, ya que fue incorporada por el nacionalismo yoruba en su discurso de emancipación (Peel, 1978). Finalmente, el sureste de Nigeria es principalmente católico y está dominado étnicamente por los Igbo, junto a los cuales, a lo largo de toda la costa y del Delta del Níger, viven distintos grupos más pequeños, como los Ijaws, los Urhobos y los Itsekiris. Como en el resto de Nigeria, esta región estaba ocupada militarmente. También se encontraba sometida a una forma de gobierno indirecto. Sin embargo, este sistema tomó una forma algo grotesca en el país Igbo, tradicionalmente organizado de manera descentralizada alrededor de los consejos comunitarios y sin un jefe designado. Para hacer compatible el gobierno indirecto con esta estructura de poder, las autoridades coloniales realizaban «consultas» que les permitían escoger un jefe con el que colaborar. Los elegidos no gozaban de legitimidad en el orden tradicional político. La autoridad política emergió, por consiguiente, casi de la nada, lo que sentó el camino para conflictos entre comunidades que permanecen sin resolver (Ukiwo, 2006).

La colonización trajo transformaciones sociales importantes, como la urbanización acelerada y el desarrollo de cultivos comerciales, pero no eliminó las profundas y multifacéticas diferencias entre las distintas regiones étnicas del país. De hecho, las arraigó institucionalmente en los albores de la Independencia. En los años cincuenta, la explotación del petróleo empezó en lo que, si bien un país formalmente, no era todavía una nación unificada. Después de la independencia en 1960, y a pesar de los fugaces esfuerzos panafricanistas de algunos líderes nigerianos anti-coloniales, los británicos construyeron una estructura federal que preservaba la autonomía de las tres regiones principales de Nigeria. De esta estructura federal emergieron tres fuerzas políticas fortalecidas, cada una a cargo de una de las regiones. El jefe de cada región lideraba su territorio de manera patrimonialista, aprovechándose notoriamente

de los excedentes generados por las juntas comerciales de los productos agrícolas. La desconfianza mutua entre estos líderes era muy alta.

Tafawa Balewa, un representante del norte capaz de generar un relativo consenso, lideró la Federación durante la Independencia. Pero la recién nacida República Nigeriana rápidamente se convirtió en un fiasco. Los líderes de las regiones del sur denunciaron patrones geográficos de inversión pública y el reclutamiento de policías en el ejército. Acusaron a Balewa de manejar el país para beneficio de su región. Simultáneamente, los censos de 1962 y 1963 (para establecer el número de funcionarios elegidos por región para la Cámara de Representantes y para decidir la asignación de los ingresos por región de la Federación) fueron vergonzosamente manipulados, lo que empeoró las tensiones. Las elecciones de 1964 fueron violentas, fraudulentas y parcialmente boicoteadas por una coalición de partidos de oposición del Sur y el Suroeste. La inestabilidad política alcanzó su punto más álgido en enero de 1966, cuando el ejército derrotó el régimen y puso al comandante general Ironsi, un igbo, en el poder. Ironsi no tardó en rodearse de oficiales pertenecientes a su grupo étnico y declaró su intención de acabar con el 'tribalismo' construyendo un Estado unitario, decisión que fue percibida en el norte como un intento de las élites del sur de tomar el control del Estado. Siete meses más tarde, un contragolpe lo derrocó, poniendo en su lugar al teniente Yakubu Gowon, proveniente del norte, aunque no era musulmán. Esto trajo matanzas contra los igbos en el norte del país. El gobernador militar del este, Ojukwu, decidió separarse de la Federación y declaró la independencia de la República de Biafra, de población principalmente igbo. Los ataques militares no demoraron en llegar. La guerra de Biafra ocasionó la muerte —directa o indirecta— de más de un millón de personas entre 1967 y 1970. El control del petróleo de la región fue solo uno de los aspectos de esta guerra civil. Sin embargo, las respuestas políticas de las autoridades generadas por la guerra dependían ineludiblemente de los ingresos del petróleo.

Diseño constitucional y economía petrolera

Para poner fin a la secesión del Biafra, en 1967, el régimen de Gowon decidió dismantlar la división regional original del país y reemplazarla con una federación de doce estados. Esta decisión privaba a Biafra del apoyo potencial de los grupos minoritarios que ahora tenían frente a sí el prospecto de autonomía parcial⁹. Esto sentó el precedente para la estrategia que sería luego seguida por el centro para preservar la unidad nacional: minar levantamientos potenciales multiplicando las unidades administrativas que cuentan con autonomía relativa así como presupuestos *ad hoc* e infraestructura (y, en consecuencia, pagos). Fue así como nació lo que Bach (1988) ha llamado «federalismo separatista», es decir, una federación creada no gracias a la adhesión voluntaria de entidades inicialmente independientes sino por la fragmentación de territorios más grandes que formaban ya parte de la federación. El número de estados aumentó de diecinueve en 1976 a veintiuno en 1981; y de treinta en 1991 a 36 en 1996.

En 1976, se creó un nuevo nivel administrativo que dividió a los estados aún más en áreas de gobiernos locales. Dicha forma de federalismo puede ser beneficiosa desde una perspectiva política si es que el centro político tiene algún tipo de palanca presupuestaria frente a los niveles más bajos del gobierno, aunque acomodar económicamente a cada unidad subnacional puede resultar inmensamente costoso. Las rentas de petróleo podían mantener un sistema distributivo en el que las autoridades centralizaban todo lo posible para mantener un control férreo sobre su electorado. Este razonamiento fue explícitamente resumido en 1975 en el reporte de la Comisión Irifek (citado en Suberu, 2004, p. 33), que estuvo a cargo de examinar la reconfiguración administrativa del país:

⁹ Las 'minorías', particularmente numerosas en la Franja Central y en el Delta del Níger, forman un tercio de la población total de Nigeria.

Cada Estado no está, ni debería estar, obligado a funcionar como una unidad autocontenida o autosuficiente. En otras palabras, el país como un todo constituye un único sistema económico y mientras este sistema sea viable, la viabilidad de las unidades que lo componen pueden ser aseguradas gracias a las acciones distributivas del Gobierno Federal. La viabilidad económica de los estados individuales (por lo tanto) puede no ser crucial para este ejercicio (el de crear estados).

Entre 1980 y 2002, el porcentaje de contribuciones económicas federales (además de las transferencias gubernamentales especiales) al presupuesto estatal fluctuó entre 46% y 86%, teniendo un promedio de 67% durante ese periodo. Los gobiernos locales eran incluso más dependientes del gobierno central, ya que, entre 1993 y 2002, aproximadamente el 76% de sus ingresos provenía de transferencias federales. Los recursos petroleros eran claramente vitales para este sistema, que representaba, dependiendo del año, entre 56 y 85% de los ingresos totales de la federación. Es importante notar, sin embargo, que estas figuras ocultan importantes diferencias regionales, que varían de acuerdo al año. El estado de Lagos tiene acceso a una base tributaria bastante amplia y es menos dependiente de los pagos por transferencias federales que los demás. Los estados del Delta del Níger (por ejemplo, Bayelsa y Akwa Ibom) son, en general, más dependientes de los pagos por transferencias federales.

El aumento del poder del gobierno central sobre las finanzas locales implica el abandono del principio de derivación, un concepto central en Nigeria, según el cual la federación devuelve a cada Estado los ingresos generados en sus territorios. Al final de la guerra civil, el aumento en el número de unidades administrativas iba de la mano con una centralización drástica de los ingresos y el abandono progresivo de la derivación (Suberu, 2001).

Tabla 1. Pagos por transferencias federales como porcentaje de los ingresos de los estados y gobiernos locales (1980-2002)

Año	Estados (%)	Gobiernos locales (%)	Ingresos del petróleo en los ingresos anuales totales del gobierno federal (%)
1980	76	n. d.	n. d.
1982	75	n. d.	n. d.
1986	60	n. d.	57
1987	76	n. d.	70
1988	79	n. d.	67
1989	86	n. d.	79
1990	82	n. d.	82
1991	80	n. d.	80
1992	75	n. d.	85
1993	70	92	83
1994	59	90	79
1995	57	73	70
1996	46	69	71
1997	52	68	71
1998	46	67	70
1999	61	72	76
2000	70	78	83
2001	70	75	76
2002	58	75	71
Promedio ^a	67	76	75

^a Los promedios fueron calculados sobre la base de los años disponibles.

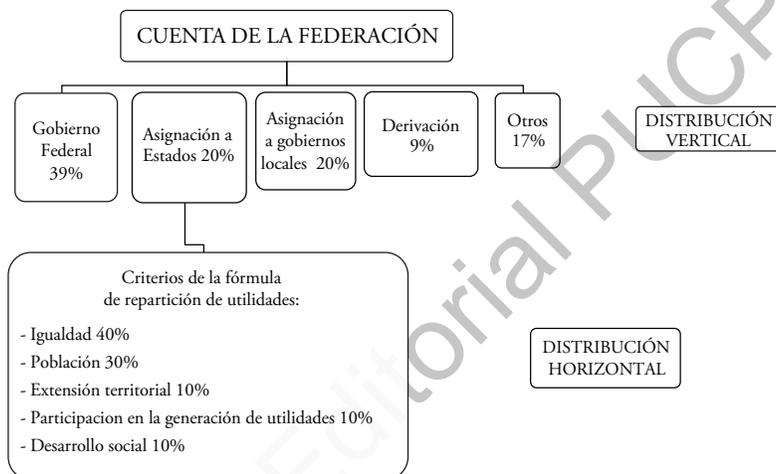
Fuente: Cálculos del autor, utilizando los reportes anuales del Banco Central de Nigeria.

La estructura federal tripartita de la independencia dependía en el pasado de una generosa derivación. En 1964, cuando la especialización petrolera de la economía ya estaba en desarrollo, el régimen de Tafawa Balewa abandonó completamente la derivación y decretó que el 42% de los ingresos se destinaría a las regiones del norte, 30% a las del este, 20% a las del oeste y 8% a la recientemente creada región del centro-oeste. En 1969, el control de los consejos comerciales —que todavía dependían de las autoridades regionales— fue asumido por la Federación. La centralización de los ingresos empeoró después de la guerra de Biafra. El gobierno central recibió un monto cada vez mayor de recursos gracias a la redistribución vertical, que determina la distribución de los fondos entre los cuerpos y niveles administrativos. Al mismo tiempo, la distribución ‘horizontal’ —que especifica cómo deberían distribuirse los ingresos entre los dos niveles administrativos subnacionales (estados y gobiernos locales)— fue calculada para reflejar el peso demográfico de las regiones (a pesar de las dudas que existían sobre la fiabilidad de las cifras de los censos) y para asegurar la equidad entre los distintos estados. La derivación fue virtualmente abandonada. Se redujo a 2% de los ingresos federales en 1981 y a 1% entre 1989 y 1999. Desde el retorno de la democracia, el nivel se ha vuelto a elevar a 13%.

La figura 1 encapsula la actual situación distributiva de los ingresos federales. En lugar de especificar porcentajes teóricos, que en la práctica son bastante elásticos y que determinan la distribución vertical, hemos decidido mostrar los montos respectivos de los pagos por transferencias para el año 2007, tal y como han sido registrados por el Banco Central de Nigeria (2008). Ese año, 78% de la reserva federal provino del petróleo. En 2007, la derivación no alcanzó el 13% planeado. Los porcentajes de la redistribución horizontal indicados en el diagrama son teóricos. Corresponden al peso respectivo de los distintos criterios utilizados para establecer la distribución horizontal. Además de los criterios vinculados a la población y a la equidad, es necesario tomar en cuenta las características físicas del territorio, que pretenden compensar las distintas carencias

o problemas (largas distancias, regiones desérticas) que pueden afectar una localidad. En segundo lugar, está el ‘esfuerzo de los impuestos internos’, que recompensa a las localidades más dinámicas económicamente. Finalmente, existe también el ‘desarrollo social’, que permite a las regiones con menor infraestructura educativa y de salud ponerse al nivel de las otras.

Figura 1. Distribución de los ingresos fiscales en 2007



Fuente: Guichaoua, 2009b, p. 30.

La fórmula distributiva para los ingresos federales sigue la siguiente lógica: la equidad entre los estados asegura un ingreso mínimo para cada estado; las previsiones demográficas aseguran que las zonas más pobladas reciban más que las zonas menos pobladas. Sin embargo, las decisiones vinculadas a la distribución de los ingresos del petróleo, constantemente modificadas desde el final de la guerra¹⁰, nunca han tomado en cuenta la opinión de la población. Han sido siempre decididas desde y por el poder,

¹⁰ Ross (2003) cuenta dieciocho cambios de métodos entre 1946 y 2003.

situación que evidencia al federalismo fiscal como socialmente cuestionable y económicamente ineficiente (Oates, 1999).

Más aún, si bien uno podría defender éticamente los sofisticados y altamente formales principios de la fórmula de distribución de los ingresos fiscales, las prácticas reales del uso de estos ingresos son bastante más problemáticas. El alcance de la corrupción y la opacidad institucional de Nigeria han sido ya discutidos. El sistema administrativo establecido en los inicios de la especialización petrolera de la economía es altamente responsable por esta situación: la multiplicación de unidades administrativas creó baronías dependientes del gobierno central —y de su estado tutelar con respecto a los gobiernos locales— y no de su base electoral, que suele ser movilizada durante las elecciones con violencia o mediante redes de auspicio político financiadas por la redistribución federal (Human Rights Watch, 2007). Bach (2004) notó que «las recompensas financieras asociadas con la creación de nuevas unidades territoriales han desencadenado un flujo de demandas que se perpetúa a sí mismo» (p. 66). En pocas palabras, los conflictos son endógenos al aparato institucional de la distribución de los ingresos del petróleo. Más aún, las demandas locales son, por definición, enmarcadas en términos étnicos: la ley estipula que solo las personas ‘indígenas’ de una determinada zona pueden exigir reconocimiento administrativo del gobierno central (Human Rights Watch, 2006). Las comunidades no indígenas son continuamente marginadas y deben reclamar constantemente el desarrollo de políticas públicas específicas para su situación. La consecuencia es que los ingresos del petróleo no solo ha sido politizados sino que han contribuido con la dramática etnización de la política.

Políticas corruptas, explotación petrolera e insurgencia en el Delta del Níger

El Delta del Níger (ver figura 2) concentra de manera local los procesos políticos adversos engendrados por la estructura distributiva del país. La detallada monografía de Ukiwo sobre la región de Warri, por ejemplo,

señala que los violentos conflictos intercomunitarios entre los Ijaw, los Itsekiri y los Urhobo en la ciudad Delta entre los años 1997 y 2004, si bien expresados en términos étnicos, estaban directamente vinculados a la creación de gobiernos locales —un claro síntoma del federalismo separatista— y al acceso a los ingresos estatales¹¹. Más aun, el complejo de producción petrolera se ubica en el Delta del Níger. En consecuencia, en adición a los perversos efectos institucionalmente inducidos en Nigeria, padece de los daños inmediatos generados por la explotación petrolera.

El Delta del Níger es una amplia zona costera en el sur de Nigeria, compuesta por nueve estados y con una población de 28 millones de habitantes distribuidos en más de 13 329 áreas, 95% de las cuales albergan a menos de cinco mil personas. La mitad de la población del Delta del Níger es étnicamente ijaw, mientras que el resto se divide entre urhobos, itsekiris, efiks y ibibios. El área cuenta con seis mil pozos petroleros y cuatro refinerías, y está atravesada por siete mil kilómetros de gasoducto; 1500 zonas albergan infraestructura vinculada a la industria extractiva y cien mil personas trabajan en el sector, ya sea empleados por la compañía estatal (Nigerian National Petroleum Corporation, NNPC) o por compañías multinacionales asociadas con esta (Watts, 2008). La explotación petrolera ocurre en un débil contexto ecológico, económico y social. El control del suelo bajo el que se encuentran los hidrocarburos fue asumido por el gobierno federal gracias a la Ley del Petróleo de 1969.

¹¹ Ukiwo explica: «En el contexto de las demandas de todos los grupos interesados, el proceso de creación de los gobiernos locales se volvió menos transparente y parecía que los jefes militares otorgaban gobiernos locales como una manera de beneficio político a los grupos por los que sentían algún tipo de favoritismo. Esta situación alienó algunos de los grupos que sentían que no se habían visto beneficiadas por los diversos gobiernos locales y que percibían que los nuevos gobiernos locales no satisfacían sus aspiraciones de autonomía y desarrollo. Es en este contexto que la creación de nuevos gobiernos locales generó conflictos violentos entre los grupos étnicos y comunitarios» (Ukiwo, 2006, p. 32). El conflicto entre ijaws, itsekiris y urhobos dejó un saldo de cientos de muertes cada año entre 1997 y 2004, y solo logró terminar como consecuencia de la intensa presión de las fuerzas armadas nigerianas (<http://www.irinnews.org/report/50088/nigeria-rival-delta-militia-leaders-agree-peace-amid-security-crackdown>).

Figura 2. Zona petrolera de Nigeria: Delta del Níger (marcada por la línea punteada)



Fuente: CIA World Factbook.

Desde 2005, el Delta del Níger ha sido un foco especialmente volátil de levantamientos políticos y sociales. El Movimiento por la Emancipación del Delta del Níger (MEDN) lidera una lucha violenta por el control de los recursos. El cobro de rescates y el tráfico de distintos bienes (petróleo, armas y posiblemente drogas) aseguran la viabilidad económica de la organización. MEDN y los demás grupos armados que operan en la región comparten algunas características con organizaciones criminales, pero su causa es bastante popular y logra capitalizar la genuina indignación moral

de la población¹². Los agentes del Estado, los políticos y las compañías multinacionales contribuyen de igual manera con el caótico sistema de gobierno que prevalece en el Delta del Níger, que refleja, como ya hemos discutido, el flexible —pero sostenible— orden social que sigue al colapso estatal en África.

La estrategia del «palo y la zanahoria» que aplicaron las autoridades nacionales como respuesta al descontento político han fallado. Las fuerzas armadas, por lo general asistidas de manera indirecta por los cuerpos de seguridad de las compañías multinacionales, han perpetrado múltiples y macabros abusos contra los derechos humanos, provocando la radicalización de los grupos insurgentes (ver, por ejemplo, Human Rights Watch, 1999). Los intentos de construir la capacidad institucional necesaria para generar desarrollo han sido sistemáticamente desviados para beneficiar intereses políticos individuales. En la década de 1990, la Comisión de Desarrollo de las Áreas Productivas de Petróleo y Minerales (OMPADEC—Oil Mineral Producing Areas Development Commission), la institución encargada de construir la infraestructura del Delta del Níger, demostró ser inmensamente corrupta¹³. Fue reemplazada en el año 2000 por la Niger Delta Development Commission (NDDC) que, diez años después de su creación, continúa agobiada por problemas internos entre

¹² Tomamos esta expresión de Wood (2003). Una encuesta reciente del Banco Mundial, realizada en dieciocho comunidades del Delta del Níger, evidencia que el 36% de los 1337 encuestados se encontraba dispuesto a tomar las armas. Podemos asumir que el porcentaje de personas que simpatiza con la lucha armada es incluso más alto.

La presencia de infraestructura petrolera en las comunidades de los encuestados es también un factor que influye en las probabilidades de que se involucren con la acción armada, lo que evidencia el rol directo que la explotación petrolera juega sobre su decisión de pelear (Oyefusi, 2007).

¹³ La creación de OMPADEC estuvo plagada de críticas, sintetizadas en el apasionado discurso del activista Ogoni Ken Saro-Wiwa en 1993 (citado en Suberu, 2001): «OMPADEC es un ilógico, un insulto y una ofensa. Si tienes dinero, ¿por qué debería el gobierno establecer una comisión dedicada a manejarlo? [. . .] Nos están tratando como si fuéramos niños. OMPADEC está (diseñada) para engañarnos y destruir nuestro deseo de resistir a la injusticia» (p. 74).

los representantes de los distintos estados petroleros, que se disputan entre sí el derecho de contratar a sus aliados para evitar los procesos de deliberación colectiva que la comisión debería respetar (Okanlawon, 2010). La situación de las fuerzas armadas tampoco es muy prometedora. Sus operaciones de campo son violentas, mientras que, en las esferas más altas, los oficiales de mayor rango parecen contribuir a la ilegalidad de las prácticas del gobierno. En noviembre de 2008, siete soldados de rangos diversos fueron encontrados culpables por una corte en Kaduna de haber vendido 7000 armas a militantes del MEDN¹⁴. Tres años antes, dos almirantes fueron despojados de su rango por haber ‘omitido’ la inspección de un barco previamente interceptado en la costa del Delta que contenía 11 000 toneladas de crudo robado. En Lagos, la nave no fue notada por la marina. Su carga fue transferida a otro barco y sus tanques de petróleo fueron llenados con agua de mar, con la complicidad de los oficiales navales nigerianos¹⁵. Resulta crucial notar que los políticos locales son especialmente responsables por la emergencia de líderes insurgentes, previamente conocidos como simples líderes de bandas criminales, pero más recientemente utilizados y financiados por las élites políticas durante las elecciones de 2003 y 2007 (Human Rights Watch, 2008). Estaría mal considerar como ‘rebeldes’ a los actores ajenos a las redes estatales; de hecho, ocupan un lugar crucial en las formas de gobierno del Delta del Níger, en estrecha relación con los funcionarios. Finalmente, el dinero del petróleo corre abundantemente entre las compañías petroleras y los militantes de las ‘comunidades anfitrionas’, el término con el que son conocidas las localidades que ‘alojan’ infraestructura extractiva y que pueden ser elegidas para recibir compensación económica (Zalik, 2001; Amunwa, 2011). Los actores de la industria petrolera, tanto públicos como privados, son alentados a construir relaciones sostenibles con las

¹⁴ Afrique en Ligne (2008). *Des militaires condamnés à la prison à vie pour vente d'armes au MEND*. En <<http://tinyurl.com/66wnt7>>.

¹⁵ «Conviction of Admirals confirms navy role in oil theft». En <<http://www.irinnews.org/report/52598/nigeria-conviction-of-admirals-confirms-navy-role-in-oil-theft>>.

comunidades anfitrionas; sin embargo, uno se pregunta quién puede representar de manera legítima a las 'comunidades' ahora reificadas. En la práctica, dichos procedimientos asimétricos favorecen la emergencia de intermediarios cooptados por las empresas petroleras o por los agentes del Estado, siguiendo una lógica que recuerda a la selección de auxiliares indígenas por los colonos durante el reinado indirecto británico¹⁶. En última instancia, las élites del Delta del Níger, los agentes oficiales y no oficiales, armados o no, replican en una menor escala geográfica los comportamientos que se pueden observar a nivel nacional. Las rentas del petróleo, obtenidas gracias al contrabando de hidrocarburos o mediante importantes transferencias del gobierno central, alimentan la perpetua competencia entre los distintos y fragmentados líderes políticos.

Conclusión

Las consecuencias de la guerra de Biafra consolidaron la existencia de una estructura política dirigida a generar la emergencia de nuevos movimientos separatistas en el futuro. Se construyó una paradójica forma de federalismo centralizado, en la que cada unidad administrativa recibe un cierto grado de autonomía política a cambio de su casi absoluta dependencia de las transferencias económicas del gobierno central. Dicha estructura institucional solo puede existir y sostenerse en el tiempo con la ayuda de importantes rentas petroleras, utilizadas a nivel federal como la herramienta elegida para regular las aspiraciones de autodeterminación a nivel local. El federalismo fisíparo se alimenta de y fomenta la economía petrolera. El diseño institucional gradual de Nigeria ha demostrado ser bastante eficiente para prevenir cualquier separatismo; sin embargo, también ha acentuado la lucha por crear nuevos cuerpos administrativos con orientación étnica y ha fomentado el uso de la violencia con fines electorales por parte de las baronías corruptas.

¹⁶ Comunicación personal, Omolade Adunbi.

4. MÁS QUE UNA RELACIÓN COMERCIAL: EL URANIO Y LA ESTRATEGIA DE EXTRAVERSIÓN DE NÍGER

Níger es un país saheliano muy pobre y sin salida al mar que se ubica en el último lugar del Índice de Desarrollo Humano de 2009. Tiene una población de quince millones de habitantes, de los cuales el 82% vive en zonas rurales. Casi todos sus ingresos provienen de la agricultura. Su principal producto de exportación, sin embargo, es el uranio. El mineral es extraído por una empresa conjunta entre Francia y Níger y es vendido casi exclusivamente a Francia a precios que son negociados bilateralmente. Desde hace casi cuarenta años, el uranio es extraído de dos minas ubicadas en los alrededores de Arlit, en el norte de Níger (ver figura 3). Arlit es una ciudad que fue creada expresamente para albergar a los trabajadores de las minas y a sus familias. Una tercera mina empezará a operar pronto en Imouraren, al sur de Arlit. Con una producción anual de 5000 toneladas, Imouraren será la segunda mina de uranio más grande del mundo y elevará a Níger a la posición del tercer productor mundial de uranio.

Los precios internacionales del uranio han estado en alza desde 2003, como consecuencia de la creciente demanda global de energía, especialmente de China (ver la figura 4). La posibilidad de aumentar las rentas mineras ha llevado a las autoridades de Níger a otorgar permisos de exploración a compañías multinacionales a un ritmo frenético (ROTAB, 2009). No es coincidencia que un movimiento insurgente, el *Mouvement des Nigériens pour la Justice* (MNJ), haya empezado a realizar acciones violentas contra el gobierno en el norte del país. Algunos de sus miembros han incluso llegado a afirmar que están llevando a cabo una ‘guerra de uranio’ (Mari, 2008). El —ahora desbandado— MNJ ha expresado demandas similares a las de los combatientes del Delta del Níger (Guichaoua, 2009a). Los grupos rebeldes exigen una distribución más justa de los ingresos extractivos, ya que consideran que Agadez, la región productora de uranio, debería recibir un mayor porcentaje de las rentas.

Figura 3. Zona productiva de uranio en Níger



Nota: Hasta ahora, el uranio ha sido extraído exclusivamente de Arlit. El área delimitada por el pequeño rectángulo en la imagen, que se extiende desde Agadez, al sur, hasta la frontera con Argelia, al norte, y marca Arlit, señala zonas mineras potenciales adicionales para las cuales las autoridades nacionales han emitido licencias de exploración o explotación*.

Fuente: CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>)

* Este mapa es una versión simplificada de documentos que nos fueron alcanzados por el grupo de activistas Targuinca, basados en información proporcionada por el Ministerio de Minería de Níger.

La agitación en torno a la explotación de uranio en las esferas empresariales y políticas de Níger es reciente, sin embargo, y sus implicancias sobre la estabilidad político-económica del país todavía no son claras. Solo entre finales de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta, con el alza de los precios internacionales, es que los ingresos de efectivo generados por la extracción de uranio empezaron

a jugar un rol más prominente en las políticas nacionales, como se detalla más adelante. Con la excepción de estos dos cortos periodos, en los años setenta y hoy, la economía política de Níger ha dependido principalmente de la producción agrícola y, de manera crucial, de la ayuda externa. Sin embargo, como argumentaremos a continuación, la importancia de la ayuda internacional —en transferencias monetarias, asistencia técnica y cooperación militar— en la economía de Níger se debe parcialmente a la importancia estratégica del uranio para Francia.

Hoy en día, el sector extractivo cumple un rol político crucial en Níger. Aun así, la lógica de instrumentalización política de los recursos naturales que prevalece en el país es diferente a la lógica que discutimos previamente en Nigeria. En Nigeria, el control de los ingresos generados por los recursos naturales permite un margen de acción crucial en el juego político de la nación, evitando el desarrollo de aspiraciones separatistas y asegurando una cierta continuidad política a través de redes de patronaje. En Níger, el uranio juega un rol político, no debido a los ingresos que genera, sino a su naturaleza estratégica, que ha contribuido a moldear una relación muy especial con Francia, único comprador de uranio (hasta ahora) de Níger y previo tutor colonial del país. Recogiendo el concepto de Bayart (2009), nos referimos a esta relación como ‘extraversión’. La extraversión se refiere a una relación asimétrica entre un ex poder colonial y sus antiguas colonias en la que el sometimiento es voluntariamente perpetuado por ambas partes como una manera de consolidar el poder de las élites. «La creación y captura de rentas generadas por la dependencia [...] que funciona como una matriz histórica de desigualdad, centralización política y luchas sociales» (p. xvii) es central a este paradigma. La noción de extraversión de Bayart rechaza los modelos de dependencia según los cuales las relaciones entre el norte y el sur son siempre de inevitable explotación, negando la influencia que la parte subordinada puede ejercer sobre su socio dominante. En el caso de Níger, la lógica de extraversión puede expresarse de la siguiente manera: Níger post-colonial tenía en el subsuelo algo que Francia deseaba y que vendió a la antigua potencia colonial como parte

de una compleja transacción que involucraba mecanismos orientados a mantener a las élites en el poder, consolidando de esta manera la ayuda, asistencia técnica y cooperación militar. Probablemente en Níger la extraversión ha ayudado a diseñar políticas que permiten la expansión del poder de las autoridades centrales sobre un electorado mayoritariamente rural. La auto preservación, sin embargo, no ha sido la única meta de los políticos de Níger. Las ganancias provenientes del uranio también han sido concebidas como motores de desarrollo, por lo menos antes y después del primer auge en los precios.

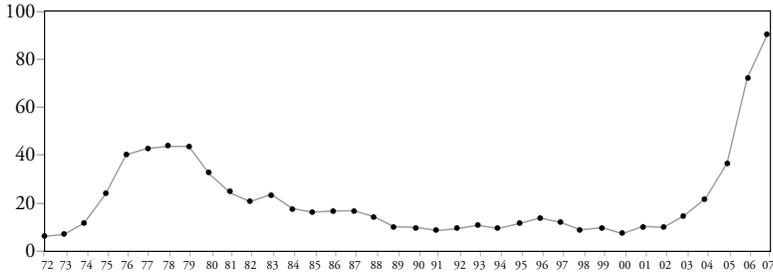
Tabla 2: Producción y exportación de uranio en Níger

Año	Producción (toneladas)	Exportaciones totales (millones de FCFA)	Uranio (millones de FCFA)	Porcentaje de uranio en las exportaciones
1990	2832	76 939	63 706	82,8
1991	2964	87 986	56 251	63,9
1992	2977	71 742	50 328	70,1
1993	2989	65 194	45 865	70,4
1994	2974	104 316	75 566	72,4
1995	2974	96 222	75 664	78,6
1996	3326	112 251	69 945	62,3
1997	2716	112 221	75 644	67,4
1998	3713	121 612	78 495	64,6
1999	2916	110 018	65 120	59,2
2000	2898	139 362	64 017	45,9
2001	2920	119 042	63 048	53,0
2002	3076	117 535	62 456	53,1
2003	3143	116 054	65 520	56,5
2004	3273	127 961	70 140	54,8
2005	3093	164 695	78 540	47,7
2006	3431	143 852	79 632	55,4
2007	3153	204 827	143 057	69,8
2008	2993	316 413	198 164	62,6

Nota: Las líneas resaltadas corresponden a los años de insurgencia en el norte de Níger.

Fuente: Datos del Instituto de Estadística de Níger.

Figura 4. Precios internacionales del uranio desde 1972



Fuente: World Nuclear Association. En <<http://goo.gl/AoFNX>>.

El gobierno de Níger postcolonial

Níger logró su independencia de Francia en 1960, después de solo 38 años de dominación colonial bajo el nombre oficial de «Colonia de Níger» y setenta años de presencia militar francesa en la zona. El valor económico de Níger fue reconocido recién a finales de la era colonial¹⁷, después de que se descubrieran varios yacimientos minerales en el desierto, al norte del país. Antes de eso, Níger ejerció un rol de importancia militar estratégica (Idrissa, 2001) ya que representaba la intersección territorial entre diversos territorios controlados por Francia y un freno a la expansión militar inglesa en África Occidental a finales del siglo XIX. Durante la Primera Guerra Mundial, sirvió como campo de batalla cuando los alemanes ofrecieron su apoyo al movimiento insurgente libio, Senussi, utilizando a grupos Tuareg en el enfrentamiento contra Francia. Posteriormente, en los años cuarenta, fueron descubiertos depósitos de cobre, estaño y otros minerales en el sur de Algeria y norte de Níger. Mientras que la oposición al poder colonial aumentaba en Algeria, las autoridades francesas idearon un plan de nacionalización del Sahara que les permitiera capturar las riquezas

¹⁷ En 1890, los ingleses no mostraron ningún arrepentimiento por ceder el control del Sahara a Francia. En aquel momento, Lord Salisbury notoriamente declaró: «Dejen que los gallos galos afilen sus espuelas en la arena del desierto» (Grégoire, 2001).

minerales para su futura explotación y, más importante, asegurar una base contrainsurgente en el sur que pudiera hacer frente al *Front de libération nationale* de Algeria. El proyecto, que recibió el nombre de *Organisation Commune des Régions Sahariennes* (OCRS), fue eventualmente dejado de lado (Bourgeot, 2000). Sin embargo, demuestra que el interés inicial francés sobre Níger era, antes que nada, no-económico: «A finales de la Segunda Guerra Mundial, Níger era una de las colonias económicamente menos importantes en una de las esquinas del imperio francés» (Charlick, 1991, p. 38). Es sintomático de esta situación que las inversiones estructurales se mantuvieran al mínimo (Tidjani Alou, 2001).

El corolario de la distante atención inicial francesa hacia los prospectos económicos de Níger fue que las autoridades coloniales no transformaron radicalmente las estructuras sociales del país, de dramática desigualdad, con excepción de los casos que resistían vehementemente el dominio colonial. Los Tuareg, en el norte, fueron violentamente reprimidos, lo que generó el colapso económico de sus actividades ganaderas semi nómadas y la eventual sujeción política y forzada reorganización de sus líderes después de que estos se aliaron con el movimiento senusista contra los franceses en 1917 (Triaud, 1993).

El pueblo zarma-songhai en el suroeste, los hausas en el sur (el grupo demográficamente más grande) y los tuaregs, que conformaban casi toda la población de Níger, estaban organizados de manera jerárquica sobre la base de una cierta forma de esclavitud de los estratos socialmente más bajos. En estas sociedades, los jefes «tradicionales» cooperativos fueron cooptados por los franceses como auxiliares y suplementados por capas de autoridad adicionales que los conectaban con el gobierno central. Como resultado, los jefes tradicionales se volvieron a la vez «más autoritarios y menos poderosos de manera independiente» (Charlick, 1991, p. 20). Con el apoyo del poder coercitivo francés, tendieron a volverse menos responsables hacia sus clientes originales, perdiendo legitimidad. Las redes de patronaje también se expandieron del nivel local al nacional. Su poder empezó a construirse cada vez más sobre la cercanía al centro político

y menos sobre los vínculos de familiaridad. Otro cambio social importante generado por el colonialismo es la emergencia de una burocracia educada, proveniente en la mayoría de casos de los estratos más bajos de la sociedad, especialmente de los pueblos zarma-songhai, considerados, según los parámetros de la cínica y simplista antropología colonial francesa, como como los mejores auxiliares (Abadie, 1927; Ibrahim, 1994). Esto ocasionó una situación de imparcialidad política con consecuencias duraderas, ya que los representantes zarma educados y urbanizados —los llamados *évolués*—, en cuyo territorio se ubicaba también la capital, Niamey, ocuparon los puestos de poder político en la transición a la independencia, convirtiéndose en la élite política y militar durante las tres décadas que siguieron a la independencia. Esta situación se prolongó hasta 1993, cuando un presidente hausa fue elegido democráticamente. Es importante notar que las relaciones del centro administrativo con los jefes rurales «no han sido sustancialmente modificadas por los gobiernos independientes de Níger» (Charlick, 1991, p. 21). Las recientemente independientes élites, explica Charlick, han establecido un régimen «burocrático-autoritario» débil pero exclusivo, permanentemente alterado por intentos de imponer un dominio de tipo personalista utilizando las redes de patronaje. Los procesos de ‘captura del Estado’ (Tidjani Alou, 2001), es decir, aquellos que intentan establecer aquello a lo que nos hemos referido como un orden político neo patrimonial, han estado acompañados por esfuerzos limitados por construir lealtades de base social amplia. Las movilizaciones de base entre la juventud, la reforma agraria y, más recientemente, los procesos de descentralización, representan esfuerzos por consolidar las relaciones entre las autoridades centrales y su electorado, introduciendo una compleja pluralidad de inestables normas que coexisten e incluso compiten ocasionalmente entre sí (Lund, 1997; Olivier de Sardan, 2004).

La fuerte figura presidencial del régimen post-colonial de partido único personifica la inclinación del sistema político de Níger hacia los gobiernos personalistas. El presidencialismo estuvo firmemente arraigado en

la Constitución de la Primera República y fue facilitado por la erradicación brutal de la oposición —liderada por el SAWABA, el partido de Djibo Bakary— en los albores de la independencia (Ibrahim, 1994). Tuvieron que pasar tres décadas antes de que la oposición política pudiera levantar su voz en el escenario político de Níger. A fines de los años ochenta se inició un proceso de transición democrática que siguió a dos episodios autoritarios consecutivos, liderados por Hamani Diori y Seyni Kountché —que derrocó a Diori con un golpe en 1974—, consecutivamente. La muerte de Kountché en 1987, el creciente descontento contra la terapia de choque de los paquetes de ajuste estructural y el contexto internacional favorecieron cambios democráticos a finales de la década de 1980. La formación de una Junta Nacional que tenía como misión reformular el escenario político nacional y que llevó a las primeras elecciones multipartidarias del país en 1993, generó una ola de entusiasmo popular que se expandió por todo Níger. Sin embargo, la experiencia no fue realmente funcional desde un punto de vista institucional y un golpe puso fin al proceso democrático en 1996. Baré, el responsable del golpe, fue a su vez derrocado en 1999, después de lo cual los principales protagonistas del viejo ‘partido-estatal’ de Kountché, el *Mouvement National pur la Société de Développement* (MNSD) introdujeron un débil régimen democrático. Mamadou Tandja fue elegido como nuevo presidente hasta que un golpe lo derrocó en 2010. En 2011, se dio inicio a un nuevo proceso de transición hacia un gobierno civil.

Con excepción de la corta transición democrática, la combinación de regímenes autoritarios y la organización rural de la sociedad de Níger no permitieron el desarrollo de una oposición de base, sino que tuvieron como consecuencia una serie de golpes (Olivier de Sardan, 2004). En 1974, las fuerzas armadas de Níger iniciaron lo que se convertiría en una tradición nacional: remover políticos civiles de sus cargos en tiempos de tensión política. Entre 1964 y 2010, Níger presenció cuatro golpes de estado consecutivos y por lo menos cuatro intentos fallidos. Como ha señalado Kimba (2008), los militares —la mayoría de los cuales han sido

entrenados en Francia— en realidad se han convertido en emprendedores políticos durante la era post-independencia. Han participado en cuarenta de los 49 gobiernos entre 1974 y 2002; seis presidentes de los ocho que han manejado el país desde la independencia provenían de las fuerzas militares. Los militares se perciben a sí mismos como una fuerza de freno a las políticas perniciosas en tiempos de desorden social; son los encargados de ‘reestablecer el orden’. Las fuerzas armadas, por lo general, se benefician del apoyo de los jefes tradicionales, que suelen percibir a las élites civiles como su competencia política.

Los regímenes sucesivos de Níger han sobrevivido sobre una base fiscal ínfima. Como muchos de sus homólogos africanos, la economía de Níger ha sido aumentando gradualmente su sistema de servicios urbanos. El país, sin embargo, es todavía mayoritariamente rural. El cultivo de maní y la ganadería han sido las principales fuentes de exportación de la colonia. Según reportes del Banco Mundial, en 1968 los cultivos comerciales manejados por la empresa estatal SONARA representaban el 50% del ingreso nacional de exportaciones, mientras que el ganado representaba el 35% (BIRD, 1968).

Desde inicios de la década de 1970, el uranio reemplazó al maní y el ganado como principal producto de exportación del país (BIRD, 1974). La extracción de la primera mina comenzó en 1971, y la siguiente tres años más tarde. Las ganancias del uranio otorgaron a las autoridades el margen de acción que necesitaban para invertir en infraestructura y durante una década de relativa prosperidad, se crearon diversas entidades paraestatales. Es interesante también notar que el régimen de Kountché tomó la decisión de aliviar la carga fiscal del campesinado, contribuyendo a la mejora inmediata de su estándar de vida (Charlick, 1991). Sin embargo, esa era de relativo éxito económico generó una confianza excesiva en la sostenibilidad de los futuros ingresos estatales, llevando a las finanzas públicas prácticamente a la bancarrota con la caída de los precios de materias primas a mediados de la década de 1980 (ver la figura 4). La mayoría de los paraestatales demostraron ser económicamente deficientes.

Al igual que en muchos otros países que dependían de materias primas, la recesión económica fue seguida de la implementación de brutales paquetes de ajuste estructural. Mientras los ingresos del uranio se reducían, la deuda nacional continuaba acumulándose, empujando a los gobernantes a aceptar la terapia de *shock* de los donantes internacionales (Gervais, 1995). La pobreza y otros efectos negativos de la austeridad impuesta afectaron principalmente las actividades urbanas y los índices de empleo (Azam y otros, 1993). La preocupante situación económica de Níger hizo que se volviera cada vez más dependiente de la ayuda internacional proveniente de donantes multilaterales, especialmente el Banco Mundial, el FMI y la Unión Europea. Decoudras (1990) nota que a finales de los años ochenta la ayuda internacional se había convertido, después del maní y el uranio, en la principal fuente de ingresos del país. Las cifras recientes de la OECD evidencian que la asistencia oficial de desarrollo representa alrededor del 10% del PBI anual del país.

Esta forma de ‘extraversión’ comenzó inmediatamente después de la independencia, mucho antes de que empezara el periodo de auge. Francia era el principal patrocinador de Níger en aquel momento. Todavía se encuentra entre sus donantes bilaterales, ubicado justo después de la Unión Europea. BIRD (1968) señala que el 80% de la inversión en infraestructura pública a fines de los años sesenta fue financiado con ayuda proveniente de Francia. La asistencia era multifacética y consistía no solo en flujos financieros, sino en formas de cooperación técnica y militar. La presencia francesa estuvo extendida en la burocracia post independencia. Los asesores más cercanos de Diori Hamani, el primer presidente de Níger, eran franceses (específicamente corsos, lo que les ganó el apodo colectivo de la «mafia corsa»; ver Higgott & Fuglestad, 1975). Según Idrissa (2001), el régimen de Diori era uno de los menos ‘africanizados’ de las antiguas colonias. Esto tiene mucho que ver con los esfuerzos franceses por perpetuar su dominio sobre África francófona después de conceder la independencia a sus antiguas colonias. Consideramos que estos esfuerzos, si bien no estuvieron exclusivamente orientados hacia la explotación

de las riquezas minerales de las antiguas colonias, sí permitieron la expansión de un régimen de compromisos recíprocos exclusivos sobre la extracción de uranio entre Níger y la compañía estatal francesa que hoy se conoce como AREVA.

Las políticas del uranio

Una nueva y gigantesca instalación extractiva abrirá en 2013 en Imouraren, ochenta kilómetros al sur de Arlit. Operará por 35 años después de su inauguración, con costos de alrededor de 1,2 billones de euros que serán asumidos casi en su totalidad por AREVA, el principal operador de uranio en el mundo y el único en Níger, si bien recientemente el país ha otorgado permisos a multinacionales que podrían terminar con el monopolio de facto de AREVA. Los operadores franceses han disfrutado de un monopolio en la explotación de uranio en Níger desde 1971 a través de distintos organismos (*Commissariat à L'énergie Atomique-CEA*, luego *Compagnie Générale des Matières Nucléaires-COGEMA*) que hoy en día están reorganizados en la empresa multinacional AREVA. La existencia de depósitos de uranio en Níger se conoce desde 1959. Si bien captaron la atención francesa casi inmediatamente, permanecieron como riquezas virtuales por un tiempo, hasta que el dramático aumento de los precios de petróleo en 1970 convirtió a la energía nuclear en una alternativa económicamente viable frente a los hidrocarburos. La independencia energética francesa era percibida como estratégica y económicamente crucial en tiempos de la Guerra Fría y, sobre todo, de crisis de los precios del petróleo. El cálculo de las autoridades francesas en aquel momento era que la independencia energética podía obtenerse a través de vínculos privilegiados con su antigua colonia.

Un pilar fundamental de las relaciones entre Francia y Níger fue un acuerdo firmado en 1961 entre los dos países (además de Dhomey —ahora República de Benín— y Costa de Marfil) que establecía que Níger se comprometía a vender uranio a Francia a cambio de comprar

productos franceses¹⁸. Como resultado, Francia se convirtió en el guardián militar de Níger¹⁹. La explotación de recursos naturales era solo uno de los aspectos, todavía no tan importante, de una «estrategia general de presencia política francesa en África francófona» que involucraba «relaciones militares, económicas, políticas y culturales multifacéticas» (Moncrieff, 2004, p. 41). Como parte de la continuación del proyecto colonial, las autoridades francesas bajo de Gaulle se sintieron obligadas a «acompañar» a sus antiguas colonias hasta que alcanzaran la «madurez». Esto tuvo implicancias prácticas que Moncrieff describe de la siguiente manera: «África ha provisto a Francia de las materias primas y productos agrícolas que necesita. Las empresas francesas han utilizado los vínculos personales e institucionales entre Francia y sus antiguas colonias para sostener la posición que disfrutaban al momento de la independencia» (p. 42). La explotación de recursos naturales no era el único motor de los *Accords de coopération* entre Francia y África francófona; sin embargo, los asimétricos acuerdos aseguraban a las compañías francesas un margen de ventaja que luego se cimentó a través de beneficios mutuos entre aquellos involucrados en el negocio, lo que tuvo ciertas consecuencias políticas: «considerando los importantes beneficios derivados del sistema por las élites en ambos lados, el imperativo político era asegurar la conservación del sistema, siempre y cuando sus costos y contradicciones se mantuvieran

¹⁸ Las palabras originales del tratado son las siguientes: «En ce qui concerne ces mêmes matières et produits, la République de Côte d'Ivoire, la République du Dahomey et de la République du Niger, pour les besoins de la Défense, réservent par priorité leur vente à la République Française après satisfaction des besoins de leur consommation intérieure, et s'approvisionnent par priorité auprès d'elle» (République Française, 1961, p. 284).

¹⁹ En 1977, un nuevo tratado fue firmado entre Francia y Níger, anulando el acuerdo de abril de 1961. La cooperación militar se mantuvo, pero el acceso privilegiado a esta «materia estratégica» no se mencionó más. Sin embargo, el acceso privilegiado continuó en la práctica hasta hace muy poco. Si bien Francia no estuvo directamente involucrada con la rebelión Tuareg entre 2007 y 2009, sí ayudó a las fuerzas armadas de Níger a mantener su equipo.

dentro de límites manejables» (Moncrieff, 2004, p. 46)²⁰. De ahí la importancia en aumento del uranio en las relaciones entre las élites de Francia y Níger, especialmente cuando la energía nuclear se convirtió en un elemento vital de la estrategia energética francesa.

La ambigua mezcla de intereses comerciales, políticos y desarrollistas a ambos lados de la (desigual) asociación Franco-Níger está claramente ejemplificada por la destitución de Diori en 1974. Diori fue removido a la fuerza de su puesto por un número de razones. Si bien se enfrentaba a oposición interna, especialmente entre las filas militares (Idrissa, 2008); su régimen no había logrado enfrentarse a la hambruna que azotaba el país y se dice que padecía de alarmantes niveles de corrupción (Higgott & Fuglestad, 1975; Grégoire, 2001). Más aún, Francia lo culpaba por aliarse con Nigeria, el preocupante vecino de Níger, durante la guerra de Biafra, mientras que Francia y Costa de Marfil habían provisto importante apoyo político y logístico a los separatistas biafranos. La lista de factores que ocasionaron el divorcio entre el gobierno de Diori y las autoridades francesas es larga, pero el uranio definitivamente jugó un rol fundamental en el posterior desarrollo de los eventos. Baulin (1986), uno de los asesores franceses más cercanos a Diori, nos permite ver los eventos desde dentro.

Diori fue derrocado precisamente en un momento en el que intentaba obtener de Francia condiciones más ventajosas para la explotación del uranio, las cuales podrían haberle permitido mejorar la economía de su país. El argumento de Diori, señala Baulin, fue precisamente que el comercio de uranio no debía ser entendido como una simple relación comercial. El operador francés CEA fue culpado por su reticencia a pagar impuestos y por imponer una división injusta de las ganancias generadas por la compañía creada para gestionar el primer complejo minero de Arlit. La postura de CEA era que debería recibir el mayor porcentaje de ganancias

²⁰ Una dimensión recientemente revelada de las alianzas personales entre las élites en Francia y en África francófona involucra transferencias de efectivo sistemáticas de las segundas a partidos políticos franceses para financiar sus campañas electorales.

ya que cargaba solo con el costo de la exploración minera. Otro motivo de disputa era el precio que Francia debía pagar a cambio del uranio de Níger: ningún estándar internacional simple podría aplicarse, ya que los precios necesitan considerar los costos idiosincráticos de producción, así como la calidad del mineral extraído. CEA demostró ser especialmente avaro en las negociaciones y su posición recibió el apoyo del principal poder en las sombras de África francófona, el francés Jacques Foccart. Dos días antes de una importante reunión que debía poner fin a la disputa entre Francia y Níger, Diori fue derrocado. Su sucesor, Kountché, cumplió después con varias de las demandas iniciales de Diori, aprovechando la ventaja en el proceso de negociación con Francia que le permitían los precios en alza del petróleo. El golpe contra Diori representó una oportunidad para rehacer los términos de la cooperación entre ambos países.

La situación experimentada por Mamadou Tandja durante el segundo auge del uranio siguió una lógica y circunstancias similares, lo que eventualmente llevó a que fuese removido de su puesto por las fuerzas armadas en febrero de 2010. Nuevamente, los acuerdos económicos sobre el uranio resultaron cruciales para desarrollar estrategias para mantenerse en el poder. En julio de 2007, poco después del comienzo de la insurgencia Tuareg en el norte, zona rica en uranio, el presidente en el poder, Mamadou Tandja, acusó a AREVA de apoyar a los rebeldes después de que uno de los oficiales de seguridad del complejo minero de Arlit desertara para unirse a los insurgentes con armas y herramientas de comunicación de alta tecnología²¹. Para los defensores de Mamadou Tandja, Francia tenía un problema con el régimen debido a las intenciones del presidente de emitir permisos de exploración y, posiblemente, de explotación a empresas chinas, lo que terminaría con el antiguo monopolio de AREVA sobre el uranio de Níger. Organizaciones ‘civiles’ financiadas por el Estado tomaron las calles de Niamey para manifestarse contra el ‘neo imperialismo’ francés.

²¹ La práctica de contratar antiguos rebeldes para proteger sus instalaciones en realidad formaba parte de la «diplomacia» local de AREVA, una estrategia que nos recuerda a las políticas petroleras de compañías multinacionales en el Delta del Níger.

El ministro francés a cargo del expediente huyó rápidamente a la capital de Níger y logró un acuerdo con las autoridades en el que se aumentaba el precio que Francia estaba dispuesta a pagar por las importaciones de uranio. Las protestas contra los franceses cesaron de inmediato. Tandja luego negoció ferozmente el contrato que permitía a AREVA explotar los depósitos de Imouraren. Al mismo tiempo, su gobierno inició un proceso de apertura hacia inversionistas chinos en el campo del petróleo²² o el uranio a cambio de jugosos bonos por adelantado, confiscados de manera privada por sus secuaces²³. Tandja distribuyó frenéticamente permisos mineros²⁴ de manera nada transparente (Diallo, 2009). En el verano de 2009, el mandato presidencial no renovable de Tandja se acercaba a su fin, por lo que este decidió modificar la constitución de manera que le permitiera postular para un tercer periodo. En medio de la indignación popular, disolvió la Asamblea Nacional y, después, la Corte Constitucional que poco antes había declarado inválido este cambio constitucional. Luego, organizó elecciones fraudulentas que utilizó como si fuesen un plebiscito. Sin embargo, descuidó la supervisión constante del ejército, que se aprovechó de la dudosa legitimidad presidencial para realizar un golpe de Estado que Francia no condenó. La obstinación de Tandja por mantenerse en el poder por un tercer periodo, haciendo caso omiso a la indignación internacional generada por su decisión, estuvo sin lugar a dudas respaldada por las opciones que le ofrecían las generosas inversiones chinas (Burgis, 2010). Podría decirse, sin embargo, que sobreestimó el margen de acción política representado por las inversiones chinas.

²² En 2008, la empresa china China National Oil and Gas Development and Exploration Corporation firmó un proyecto de un billón de dólares para explotar petróleo en el sureste del país (el llamado «bloque Agadem») y construir una refinería en la ciudad sureña de Zinder.

²³ «Tandja fêté par Pékin». *La Lettre du Continent*, 569; *The Bonus Culture. Africa Confidential* 51(19), 6-7.

²⁴ Esta es una de las causas, entre muchas otras, del reclutamiento violento de jóvenes de Agadez en la rebelión de 2007 (Guichaoua, 2009a).

Conclusión

Francia jugó un rol tutelar en la relación de ‘extraversión’ con Níger postcolonial que involucraba paquetes de ayuda a cambio de acuerdos estratégicos para el comercio de materias primas. Sin embargo, entre fines de los ochenta y durante la década de los noventa, la influencia francesa sobre África se redujo. Su masiva ayuda bilateral fue gradualmente reemplazada por la de donantes multilaterales. A pesar de esto, las relaciones estratégicas de negocios se mantienen hasta la fecha, otorgándole a Francia cierta ventaja en el juego político de Níger. La cooperación militar entre ambos países también se extiende hasta hoy. Esta relación de dependencia le permitió a las élites de Níger comportarse de acuerdo a las expectativas francesas mantener el apoyo del antiguo poder colonial. Dichas circunstancias ayudaron a consolidar figuras de poder en lo que ha sido descrito como un modelo político neo patrimonial. Resulta crucial considerar que el marco de extraversión bilateral con Francia se ha visto alterado por los precios en alza del uranio y por la aparición de nuevas figuras de peso en el escenario internacional, como China. No es posible realizar una predicción clara sobre los futuros usos de las rentas del uranio en Níger, debido a que el país atraviesa hoy en día un periodo de firme transición democrática.

5. OBSERVACIONES FINALES

Hemos analizado las dos formas de utilizar los ingresos generados por la explotación de recursos naturales que adoptaron Nigeria y Níger, respectivamente. Las élites políticas en Nigeria y Níger han desarrollado sus propias estrategias para perpetuarse en el poder y responder a los retos locales de sus países. El federalismo fisipario, camino altamente riesgoso, si bien pragmático, seguido por Nigeria, puede estarse encontrando con ciertas limitaciones estructurales, como revela el conflicto en el Delta del Níger. Níger se inclinó por la extraversión para manejar sus riquezas minerales estratégicas, estrategia que le permite mantener un vínculo

cercano con su antiguo colonizador. Lo que explica cómo es que las élites han logrado mantenerse en el poder no son los ingresos generados por la industria extractiva en sí mismos, sino la importancia estratégica que el mineral tiene para Francia, socio comercial casi exclusivo de Níger. Es esta característica intrínseca de la materia prima la que ha permitido a las élites de Níger hacer de la extraversion una táctica viable de auto preservación. Tanto en Nigeria como en Níger, y dependiendo de la secuencia histórica en la que uno esté interesado —así como del criterio político de las figuras a cargo— es posible decir que la riqueza de recursos naturales puede precipitar un contexto de inestabilidad política o contribuir a su mitigación, confirmando la visión de que el «mal holandés» es condicional. Los recursos naturales son tanto parte del problema como parte de la solución de la responsabilidad política, haciendo que cualquier predicción sobre el futuro desarrollo político del país sea altamente especulativa. Desde una perspectiva analítica, hemos demostrado que la abundante literatura sobre la configuración institucional del África subsahariana puede ser utilizada para enriquecer los actuales debates académicos sobre la maldición de los recursos. La corrupción generalizada o la malversación masiva no son solo características heterogéneas de diversos sistemas políticos africanos, sino que son producidos de manera endógena por la lógica de «el ganador se lleva todo» de la feroz competencia política en la que participan la mayoría de las élites políticas de África subsahariana, un lugar en el que las rentas de recursos naturales son tanto un medio como un fin en sí mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, M. (1927). *Afrique centrale; la colonie du Niger*. París: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- Amunwa, B. (2011). *Counting the Costs. Corporations and Human Rights Abuses in the Niger Delta*. Londres: Platform. En <http://platformlondon.org/nigeria/Counting_the_Cost.pdf>.

- Ayogu, M. D. (2000). *The Political Economy of Infrastructure Investments in Nigeria*. Cambridge: Center for International Development, Universidad de Harvard.
- Azam, J.-P., C. Bonjean, G. Chambas & J. Mathonnat (1993). *Le Niger. La pauvreté en période d'ajustement*. París: L'Harmattan.
- Bach, D. C. (1988). Les effets pervers du fédéralisme nigerian. *Politique Africaine*, 32, 22-30.
- Bach, D. C. (2004). Inching towards a country without a state: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria. En C. Clapham, J. Herbst y G. Mills, *Africa's Big States* (pp. 47-79). Johannesburg: Witwatersrand University Press.
- Baland, J.-M. & P. Francois (2000). Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics* 61, 527-542.
- Banco Central de Nigeria (2008). *Annual Report and Statement of Accounts*. Abuja: Central Bank of Nigeria.
- Banco Mundial (1968). *The Economy of Niger*. En <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000178830_98101901531164/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Banco Mundial (1974). *Current Economic Position and Development Prospects of Niger*. En <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/24/000094946_02051404180089/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Basedau, M. & W. Lacher (2006). *A Paradox of Plenty? Rent Distribution and Political Stability in Oil States*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Bates, R. H. (2008). *When things fell apart: state failure in late-century Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Baulin, J. (1986). *Conseiller du President Diiori*. París: Eurafor.
- Bayart, J. F. (2009). *The State in Africa: the Politics of the Belly*. Cambridge: Polity.

- Bayart, J. F., S. Ellis & B. Hibou (1999). *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford; Bloomington: International African Institute; Indiana University Press.
- Bevan, D. L., P. Collier & J.W.Gunning (1999). *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Nigeria and Indonesia*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bourgeot, A. (2000). Sahara: espace géostratégique et enjeux politiques (Niger). *Autrepart* 16, 21-48.
- Brass, J. N. (2008). Djibouti's unusual resource curse. *The Journal of Modern African Studies* 46(04), 523.
- Bratton, M. & N. Van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Budina, N., G. Pang & S. V. Wijnbergen (2007). *Nigeria's Growth Record: Dutch Disease or debt overhang?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Bulte, E. H., R. Damania & R. T. Deacon (2005). Resource intensity, institutions, and development. *World Development* 33(7), 1029-1044.
- Burgis, T. (2010). *Strategic resources: a richer seam*. En <<http://www.ft.com/cms/s/0/d9853fda-6441-11df-8618-00144feab49a.html#axzz387nH4zdm>>.
- Chabal, P. & J. P. Daloz (1999). *Africa Works: disorder as political instrument*. London; Bloomington: International African Institute; Indiana University Press.
- Charlick, R. B. (1991). *Niger: Personal Rule and Survival in the Sabel*. Boulder; Londres: Westview; Dartmouth.
- Contamin, B. & Y. A. Faure (1994). *La Bataille des Entreprises Publiques en Côte d'Ivoire*. París: Karthala.
- Daniel, L. & F. M. William (2009). In Search of the Missing Resource Curse. *Economía* 9(1),1.
- De Oliveira, R. S. (2007). *Oil and politics in the Gulf of Guinea*. Nueva York: Columbia University Press.

- Decoudras, P.-M. (1990). L'aide internationale. *Politique Africaine*, 38, 87-96.
- Diallo, M. (2009). *Octroi des permis de recherches minières et pétrolières, les bonnes affaires des intermédiaires*. Le Républicain-Niger. En< <http://www.temoust.org/archives/niger-octroi-des-permis-de,10868.html>>.
- Dunning, T. (2008). *Crude democracy: natural resource wealth and political regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Falola, T. & M. M. Heaton (2008). *A History of Nigeria*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gervais, M. (1995). Structural Adjustment in Niger: Implementations, Effects & Determining Political Factors. *Review of African Political Economy*, 22(63), 27-42.
- Grégoire, E. (2001). *Touaregs du Niger, Le Destin d'un Mythe*. París: Karthala.
- Guichaoua, Y. (2009a). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. Brighton: MICROCON Research Working Paper, 20.
- Guichaoua, Y. (2009b). Oil and Political Violence in Nigeria. En J. Lesourne, *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business* (pp. 9-49). París: Institut Francais des Relations Internationales.
- Guichaoua, Y. (2011). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. En Y. Guichaoua (ed), *Understanding Collective Political Violence*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Higgott, R. & F. Fuglestad (1975). The 1974 *Coup d'Etat* in Niger: Towards an Explanation. *The Journal of Modern African Studies*, 13(3), 383-398.
- Human Rights Watch (1999). *The Destruction of Odi and Rape in Choba*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2003). *Nigeria's 2003 Elections: The Unacknowledged Violence*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2006). *'They Do Not Own This Place', Government Discrimination Against 'Non-Indigenes' in Nigeria*. Washington: Human Rights Watch.

- Human Rights Watch (2007). 'Chop Fine', *The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2008). *Politics as War*. Washington: Human Rights Watch.
- Humphreys, M. (2005). Natural resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537.
- Ibrahim, J. (1994). Political Exclusion, Democratization and Dynamics of Ethnicity in Niger. *Africa Today*, 41(3), 15-39.
- Idrissa, K. (2001). *Le Niger Etat et democratie*. Paris: L'Harmattan.
- Idrissa, K. (2008). *Armee et politique au Niger*. Dakar: Codesria.
- Jensen, N. & L. Wantchekon (2004). Resource Wealth and Political Regimes in Africa. *Comparative Political Studies*, 37(7), 816-841.
- Lund, C. (1997). Legitimacy, Land & Democracy in Niger. *Review of African Political Economy*, 24(71), 99-112.
- Mari, J.-P. (2008). La bataille de l'uranium a commencé. Entrevista a Rhissa Ag Boula en Le Nouvel Observateur. En <<http://www.grands-reporters.com/La-bataille-de-l-uranium-a.html>>.
- Mbembe, A. (1992). Provisional Notes on the Postcolony. *Journal of the International African Institute*, 62(1), 3-37.
- Mehlum, H., K. Moene & R. Torvik (2006). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal*, 116(508), 1-20.
- Moncrieff, R. (2004). *French Development Aid and the Reforms of 1998-2002*. Southampton: Escuela de Humanidades de la Universidad de Southampton.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

- Okanlawon, S. (2010). *Niger Delta and the 'war' in NDDC*. En <<http://www.nigerianbestforum.com/generaltopics/niger-delta-and-the-%E2%80%98war%E2%80%99-in-nddc/>>.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2004). *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*. Documento de Trabajo 27. Niamey: LASDEL.
- Oyefusi, A. (2007). *Oil and the propensity to armed struggle in the Niger Delta region of Nigeria*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Peel, J. D. Y. (1978). Olaju: A Yoruba Concept of Development. *Journal of Development Studies*, 14(2), 139-165.
- Reno, W. (1995). *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Reno, W. (1998). *Warlord Politics and African States*. Boulder; London: Lynner Rienner.
- Reno, W. (2002). The Politics of Insurgency in Collapsing States. *Development and Change*, 33(5), 837-858.
- République Française (1961). *Accord de défense entre les gouvernements de la République Française, de la République de Cote d'Ivoire, de la République du Dahomey et de la République du Niger*. 24 de abril de 1961. París.
- Ron, J. (2005). Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 443-450.
- Ross, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Ross, M. (2003). *Nigeria's Oil Sector and the Poor*. Los Ángeles: Departamento de Ciencias Políticas, UCLA.
- ROTAB (2009). *Les 159 permis miniers octroyés, leur localisation et les compagnies bénéficiaires*. Nueva York: Revenue Watch Institute.

- Sala-i-Martin, X. & A. Subramain (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. NBER Working Paper Series 9804. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Suberu, R. (2001). *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Suberu, R. (2004). Pseudo-Federalism and the Political Crisis of Revenue Allocation. En A. Agbaje, L. J. Diamond, E. Onwudiwe y O. Oyediran, *Nigeria's struggle for democracy and good governance* (pp. 29-46). Ibadan: Ibadan University Press.
- Tidjani Alou, M. (2001). La dynamique de l'Etat post-colonial au Niger. En K. Idrissa, *Le Niger: Etat et démocratie* (pp. 85-126). París: L'Harmattan.
- Tornell, A. & P. R. Lane (1999). The voracity effect. *American Economic Review*, 89(1), 22-46.
- Torvik, R. (2009). Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-256.
- Triaud, J. L. (1993). Un mauvais départ: 1920, l'Aïr en ruines. En E. Bernus, P. Clauzel, P. Boilley & J. L. Triaud, *Nomades et commandants* (pp. 93-100). Paris: Karthala.
- Ukiwo, U. (2006). «Creation of local government areas and ethnic conflicts in Nigeria: the Case of Warri, Delta State». Ponencia presentada en la Conferencia sobre Descentralización, Federalismo y Conflicto. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).
- Van de Walle, N. (2001). *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vidal, C. (1994). La «solidarité africaine»: un mythe à revisiter. *Cahiers d'Etudes africaines*, 34(136), 687-691.
- Watts, M. (2008). Sweet and Sour. En M. Watts, *Curse of the Black Gold, 50 Years of Oil in the Niger Delta* (pp. 37-47). Nueva York: Powerhouse Books.

Wood, E. J. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge University Press.

Zalik, A. (2011). Labelling Oil, Contesting Governance: LegalOil.com, the GMoU and Profiteering in the Niger Delta. En C. Obi y S. A. Rustaad, *Oil and Insurgency in the Niger Delta: Managing the Complex Politics of Petro-Violence*. Oslo; London: Zed Books.

Fondo Editorial PUCP