

## LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Ariel Pérez Castellón\*

Con esta exposición se quiere presentar, de modo muy resumido, una investigación publicada a fines de 2009 por Oxfam<sup>1</sup>, y que tiene que ver con la denominada “maldición” de los recursos naturales y la importancia que tiene la transparencia en las industrias extractivas para acabar o enervar esta maldición.

Inicialmente, comentar que Oxfam es una confederación de 13 organizaciones no gubernamentales independientes que trabajan con más de 3.000 socios locales en más de 100 países a nivel global. La misión fundamental de Oxfam es poder contribuir a eliminar la pobreza en los diferentes países a través de acciones de investigación, incidencia, articulación, campañas globales

---

\* *Abogado de la Universidad Católica Boliviana, especialista en Gestión Ambiental Metropolitana y Derecho de Petróleo y Gas Natural de la Universidad de Buenos Aires. Es responsable del Programa de Industrias Extractivas de Oxfam en Bolivia.*

<sup>1</sup> *Se trata de la investigación: “Contra la maldición de los recursos naturales. Cómo pueden y deben beneficiarse las personas pobres de la renta de las extractivas”, elaborada por Deborah Itriago. El documento completo está disponible en línea en: <http://www.oxfam.org/es/policy/contra-maldicion-recursos-naturales>*

y ayuda humanitaria. En el caso de Bolivia, Oxfam cuenta con un Programa de Industrias Extractivas, con una línea de acción en el tema de transparencia en la gestión de la renta de hidrocarburos a nivel nacional (en relación a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y el Ministerio de Hidrocarburos) y subnacional (en relación a departamentos productores de hidrocarburos del país). Asimismo, apoyamos una línea de vigilancia social de las industrias extractivas, y una línea sobre investigación y debate en política energética.

Es muy frecuente que en países con ingentes cantidades de recursos naturales, de materias primas, estos recursos, en lugar de apalancar procesos de desarrollo, generen empobrecimiento, fenómenos de ingobernabilidad, desigualdad, de inequidad, lo que es conocido como la paradoja de la riqueza. Entre algunos elementos presentes en esta paradoja, comúnmente hay una injusta distribución de los beneficios (*government take*), deficiencias nacionales en las políticas y en la orientación del gasto de la renta extractiva, elevados costos sociales y ambientales, y una débil gobernabilidad democrática en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública.

### **Volatilidad de los *commodities***

En relación a la excesiva dependencia económica de los países de economía extractivista, exacerbada por la gran volatilidad que tienen los precios de los *commodities*, de las materias primas, a nivel global, Pedro Páez ha graficado este fenómeno indicando cómo en pocas semanas, durante el 2008, el precio del barril de petróleo pasó de

casi 150 dólares a 30 dólares, con los consiguientes efectos económicos y sociales para los países. Esta dependencia del extractivismo se traduce también en una priorización legal y política que se da al interior de los países privilegiando las actividades extractivas sobre otras economías alternativas. Legalmente, esta priorización adquiere la fórmula del “interés público” o “utilidad pública”, figuras jurídicas que inclusive están insertas en algunas Constituciones a favor de las actividades extractivas.

Las actividades extractivas son altamente intensivas en capital, pero generan muy poca mano de obra, no son actividades que dinamicen la economía significativamente en el corto plazo. Por ejemplo, en Argelia el sector de hidrocarburos representa el 48 por ciento del PIB, pero sólo absorbe el 2 por ciento del empleo total.

Un segundo aspecto que apuntala esta “maldición de los recursos naturales” tiene que ver con una injusta distribución de los beneficios, que se origina en una tremenda debilidad de muchos países exportadores de materias primas en los procesos de negociación con actores internacionales (gobiernos, empresas, etc.). En la década de los noventa, en Argentina, ese reparto favoreció claramente al sector privado. Se conoce que el reparto de la riqueza era del 82 por ciento para las empresas y 18 por ciento para el Estado.

Otro elemento de esta “maldición de los recursos” tiene que ver con la confidencialidad de los contratos. Casi por regla, muchos de los contratos petroleros, por ejemplo, incluyen cláusulas de confidencialidad que impiden a los Estados poder difundir información central, neurálgica, relacionada con las condiciones de estos contratos.

Un cuarto elemento está relacionado con la deficiencia en las políticas y la orientación del gasto. Ya que las rentas originadas en estas materias primas son volátiles, ello tiene un efecto directo en la inestabilidad del gasto público, pues puede originar la interrupción en los programas públicos y obviamente su insostenibilidad. Cuando hay un *boom* de precios, como ocurrió en 2008 y en la década de los setenta, esto dispara las demandas internas por el gasto público, lo que en muchos casos es insostenible.

Un otro elemento que tiene que ver con la orientación del gasto de la renta extractiva es que en muchos casos, por debilidades de la gestión pública, puede calificársela como de baja calidad en inversiones, las cuales en muchos casos también están en entredicho, por orientarse, por ejemplo a gastos suntuarios y a fenómenos de corrupción asociados. Asimismo, al interior de los países se da con frecuencia una inequitativa distribución de ingresos provenientes de la renta extractiva, que en muchos casos privilegia a las regiones productoras en desmedro de las regiones que no tienen acceso a estos recursos.

Otro elemento relacionado con la “maldición” de los recursos naturales tiene que ver con los elevados costos sociales y ambientales de la extracción, transporte y procesamiento de estas materias primas. Las actividades petroleras o mineras, de modo frecuente, están relacionadas con la externalización de los costos ambientales y sociales de sus operaciones. Lo cual es posible en un trasfondo institucional de débiles políticas de regulación y ordenamiento territorial, en las que existe una profunda ambigüedad o debilidad sobre la regulación de las áreas protegidas, de la producción agrícola, de actividades turísticas, etcétera.

Estas debilidades institucionales y de gobernabilidad también se visibilizan en deficientes o inexistentes procesos de consulta previa, libre e informada. Así, ocurre frecuentemente en África y en América Latina, el incumplimiento en la implementación de este derecho. En muchos casos, se generan desplazamientos de las comunidades afectadas por las industrias extractivas, y otras vulneraciones a los derechos de esas comunidades, lo que deriva en conflictos socio-ambientales crecientes.

Finalmente, otro factor de la “maldición de los recursos” tiene que ver con una débil gobernabilidad democrática, con la falta de transparencia, la opacidad y la rendición de cuentas. La concentración de recursos en pocos actores económicos genera también la concentración de poder político y esta es una causa de pugnas y conflictos internos por la distribución de la renta. Está también la opacidad de las cadenas de las industrias extractivas, la confidencialidad en los contratos, etc. Hay un dato de Human Rights Watch que calcula que entre 1997 y 2002, en el caso de Angola, desaparecieron más de 4.000 millones de dólares de los ingresos estatales provenientes del petróleo.

Oxfam y otras instituciones han querido plantear algunas hipótesis que pueden permitir superar esta “maldición de los recursos”, que es común a la historia de América Latina.

Un primer elemento para ir más allá de esta maldición tiene que ver con la mejora de los marcos legales y fiscales a nivel estatal. Reconocer, constitucionalizar reglas adecuadas de distribución de beneficios entre el sector público y el sector privado. Garantizar normas que reconozcan los derechos a la información, a la transparencia, normas

que reconozcan los derechos ambientales y sociales de las comunidades afectadas, entre otros.

Un segundo elemento, tiene que ver con la renegociación de contratos con las empresas extractivas, como lo hizo Bolivia en 2006. Está también presente la necesidad del fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera en el ámbito de la liquidación y el cálculo, pero también en el gasto de la renta extractiva. En Bolivia, esto tiene que ver con YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, que son las instancias competentes para la liquidación y el cálculo de la renta hidrocarburífera. Es crucial que exista transparencia en esta fase de liquidación y cálculo de la renta, así como control social en relación a esta fase, y a la del gasto de la renta por parte de las instituciones públicas beneficiarias.

Uno de los pilares básicos para superar esta “maldición” es el fomento de la transparencia en toda la cadena de valor de las industrias extractivas. Para esto es central fortalecer las capacidades de la sociedad civil para la exigencia y la vigilancia de los derechos de acceso a la información, para exigir transparencia en las instituciones públicas competentes, pero es también central, que las instituciones públicas se doten de condiciones mínimas para implementar estos derechos y así satisfacer las demandas de la sociedad civil en este sentido.

Finalmente, habría que destacar el imperativo de transparencia y control social, que debería ser horizontal a toda la cadena de valor. Debería empezar desde la decisión de extraer o no extraer hidrocarburos o minerales, pasando por la negociación de los contratos, la percepción y el gasto de la renta. En el caso de Bolivia, hay retos

muy importantes para YPFB en este sentido. El decreto de nacionalización de los hidrocarburos ya planteaba el imperativo de que YPFB se convierta en una empresa transparente, con rendición de cuentas y control social, lo que continúa siendo una demanda muy importante de la sociedad boliviana.

Va de suyo, que los temas de transparencia también tienen que ver con los gobiernos departamentales. Bolivia ha iniciado un proceso autonómico que ciertamente deberá tener como pisos mínimos la transparencia y el control social de la gestión pública en esos departamentos y en la gestión de las rentas que son administradas por dichas instancias.

Quisiera finalizar esta presentación sumando a un elemento, que ha sido desarrollado y planteado por varios compañeros a lo largo del seminario, y es que dada esta compleja crisis que afecta al mundo, los países de la región, Bolivia y Sudamérica en general, cuentan con la oportunidad histórica de plantearse y debatir las oportunidades de un patrón de desarrollo diferente, que sea coherente con un modelo de consumo de energía bajo en emisiones y equilibrado con el ambiente.