
Entrevista a Bonnie Campbell

«Las empresas mineras en África han sustituido al Estado y se han hecho con la capacidad de regulación, lo que está generando numerosos conflictos»

Nuria del Viso

Responsable del Área de Paz de CIP-Ecosocial y coordinadora del boletín ECOS

Bonnie Campbell es titular de la cátedra C.A. Poissant de investigación sobre gobernanza y ayuda al desarrollo y es profesora de Economía Política de la facultad de Ciencia Política y Derecho de la Université du Québec à Montréal (UQÀM), en Canadá, donde dirige el Grupo de Investigación sobre Actividades Mineras en África dentro del Institute d'Etudes Internationales de Montréal. Campbell cuenta con numerosas publicaciones científicas sobre Economía Política en África y sus reformas institucionales, prestando especial atención a los impactos de la actividad minera sobre el desarrollo económico, social y medioambiental. Ha formado parte de grupos de trabajo de la UNCTAD y de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA).

Bonnie Campbell ha participado recientemente en Madrid en la conferencia temática «Cuestiones en torno a la extracción de recursos naturales en África» convocada por la Asociación Europea de Estudios Africanos (AEGIS) y organizada por el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma. En esta entrevista reflexiona sobre las negativas consecuencias sobre los países africanos de la liberalización de las normas de las empresas mineras.

– Desde los años noventa se ha teorizado sobre el posible vínculo entre la explotación de recursos naturales, la presencia de industrias extractivas y los conflictos. ¿En qué medida y de qué forma piensas que estos elementos están o no relacionados?

– El tema de la conferencia de AEGIS es muy apropiado. Para sintetizar, podemos decir que los recursos naturales no son necesariamente causa de conflicto, de modo que no hay nada de inevitable en ello. Algunas de las explicaciones disponibles sobre la cuestión no son del todo satisfactorias. En cualquier caso, los recursos naturales no son una maldición, como se escribió tanto en la década de los noventa y, en todo caso, si son una maldición es porque encajan en un marco más amplio de modelos de distribución y comercialización que, en ocasiones, crean conexiones entre actores internos y externos que alimentan los conflictos. Existen áreas en las que ha habido conflicto en torno al

control de recursos que van dirigidos a mercados externos, como por ejemplo en la República Democrática del Congo, o en Sierra Leona, donde se estableció una relación entre diamantes y conflicto. En otras situaciones se constata la tendencia a la aparición de conflictos porque las compañías mineras entran en contextos en los que hay un vacío y falta legitimidad, y acaban entrando en conflicto con las comunidades. Por tanto, vemos que cuando surgen los conflictos pueden adoptar diferentes formas.

– **Hay signos de que África aparece de nuevo como foco de codicia por sus recursos naturales, en buena parte buscados por compañías mineras occidentales. ¿Podemos hablar de una nueva ofensiva neocolonial encabezada esta vez por empresas transnacionales? ¿qué características propias tendría?**

– Yo no hablaría de una nueva ofensiva neocolonial encabezada por las empresas. Nuestro grupo de investigación ha documentado que desde los años ochenta ha habido intentos por parte de una serie de actores que incluyen a las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM), agencias bilaterales y compañías extractivas para abrir el sector minero en los países africanos endeudados. No se trata de una actividad encabezada solo por las empresas mineras porque hay que tener en cuenta que los Programas de Ajuste Estructural impulsados por las IFM identifican la minería como medio de obtener recursos con los que reembolsar la deuda externa. Hay una confluencia de factores y el proceso de liberalización que se produjo bajo la presión de las IFM fue aprovechado por las compañías mineras para introducirse en el sector en África. De modo que el proceso es más complejo que simplemente unas compañías que toman la iniciativa. Hay una responsabilidad compartida entre las empresas, las IFM y los gobiernos anfitriones. Así, se dio un cúmulo de factores que permitieron una rápida inversión en minería. A petición de las IFM se consiguió redefinir la legislación para el sector minero ofreciendo a las empresas incentivos, reducción de impuestos o rebaja de royalties, abriendo los países a la inversión extranjera. Se dijo a los países que este proceso contribuiría a su desarrollo, pero no ha sido así. El foco de nuestro trabajo en el grupo de investigación se centra precisamente en las implicaciones de la rapidísima penetración de capital extranjero en el sector de minería durante los ochenta y noventa a instancias de las IFM.

«Los recursos naturales no son necesariamente causa de conflicto; no hay nada de inevitable en ello ni son una maldición. En todo caso, encajan en un marco más amplio de modelos de distribución y comercialización»

– **¿Podrías detallar cuáles han sido los impactos de este proceso?**

– En la reforma del marco normativo para la minería en África podemos observar cuatro tendencias: 1) una fuerte retirada del Estado del sector minero; 2) paralelamente, la redefinición de su papel en el sector y la reducción y reconceptualización de su soberanía; 3) el estrechamiento del margen de maniobra de los países ricos en recursos mineros y de su espacio político; y 4) la aparición de fuertes contradicciones que han acompañado el proceso de liberalización.

Durante este tiempo, el marco del sector minero se ha revisado y reformado repetidamente. Hemos investigado sobre legislación minera y los marcos que la regulan y hemos constatado que varias generaciones de estas normativas han ido liberalizando progresivamente el sector. Además, se crea una competencia entre los países para atraer inversión extranjera, de modo que liberalizan sus normas más aún para hacerse más atractivos a la inversión. Esto es un proceso acumulativo en el que el Estado se va replegando y ofrece cada vez más incentivos a las empresas mineras, de modo que las compañías aceleran el ritmo de extracción de recursos para disfrutar al máximo de su

periodo de exención de impuestos u otras ventajas. También hemos estudiado en qué medida el Estado ha ido reduciendo su capacidad para hacer seguimiento de lo que ocurría y controlar el ritmo de las extracciones, mientras que cada vez tenía menos capacidad para hacer respetar las regulaciones medioambientales o mediar en el impacto social causado por las actividades mineras, que a menudo han dañado a las comunidades. Hay numerosas e importantes implicaciones económicas y sociales que hemos documentado en nuestro grupo de investigación. A menudo las empresas prometen pagar ciertas cantidades por su operación, pero los gobiernos no han sido capaces de obligarles a cumplirlo; esto es lo que muestra la «Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva» durante la pasada década. En muchos casos, los gobiernos no han podido recuperar lo que las empresas se comprometieron a pagar de impuestos, así que las promesas no se han materializado de la forma en que deberían. Además, se han producido serios impactos ambientales y sociales a consecuencia de la actividad minera; por ejemplo, en ocasiones la población ha perdido su medio de vida y se han visto obligada a abandonar la tierra de la que vivían.

– ¿Cuáles son los argumentos que hay detrás de esta marginación del Estado en África?

– En el diseño del régimen normativo de la minería había una idea muy clara: que el Estado debía apartarse debido a su supuesta improductividad y que debían ser compañías privadas las que tomaran el mando como operadoras y propietarias; ellas debían liderar el proceso. En este esquema, el Estado debía ser más un “facilitador”, un regulador. Lo que ocurrió es que muchas funciones del Estado fueron transferidas a las compañías, dejando en sus manos la responsabilidad para operar según su criterio, e

«En el diseño del régimen normativo de la minería había una idea clara: debía apartarse el Estado y ser las compañías las que tomaran el mando. Muchas funciones fueron transferidas a las empresas, dejando en sus manos la responsabilidad de operar según su criterio»

incluso cuestiones referidas a impactos medioambientales y sociales, como la expulsión de la población de ciertas tierras. Esto es muy problemático porque empresas que se rigen por estándares voluntarios fueron las que asumieron la función de hacer el seguimiento del proceso, de dar compensaciones a las comunidades locales, etc. Como se podía esperar, el resultado no ha sido muy satisfactorio. Con la sustitución del Estado por las compañías, estas se hicieron con la capacidad de regular. El resultado es que a la hora de determinar responsabilidades cuando surge un problema, hay un vacío. Por ejemplo, cuando se incumple el pago de las compensaciones a las comunidades o cuando se producen impactos ambientales, como la contaminación de agua por la actividad minera. En nuestra investigación hemos analizado muchos

casos y hemos detectado que aparece un nuevo tipo de conflicto que se desarrolla a raíz de la marginación del Estado y cuando el sector se rige con medidas voluntarias, dejando un vacío regulador que suscita problemas de legitimidad y responsabilidad. Esto no ocurre solo en África; también en América Latina, en países como Perú, donde la actividad minera es muy importante y donde han surgido numerosos conflictos, la mayoría relacionados con el sector minero.

– En uno de tus artículos¹ has analizado las graves consecuencias de la marginación del Estado y las relaciones de poder asimétricas en los procesos de política locales, la participación local y el bienestar comunitario. En este contexto, ¿cuál es actualmente el papel y el ámbito de acción del Estado en África? ¿está condenado a ser un Estado cada vez más débil? ¿hay alguna oportunidad para que las comunidades y grupos locales ganen de nuevo el espacio y peso político que les corresponde?

– Una de las vías por las que se produjo el proceso de liberalización del marco regulador de la minería en África fue la reducción de la autoridad del Estado, que a su vez contribuyó a la institucionalización de unas relaciones de poder e influencia asimétricas, con importantes repercusiones sobre los procesos políticos locales, la participación local y el bienestar de las comunidades. Este enfoque ayuda a explicar algunos de los impactos sociales, económicos, medioambientales o de derechos humanos de estos

«Desde los ochenta, instituciones financieras internacionales, agencias bilaterales y compañías extractivas han trabajado para abrir el sector minero en los países africanos endeudados. [...] Identifican la minería como medio de obtener recursos con los que reembolsar la deuda externa»

marcos y lleva a uno a preguntarse hasta qué punto el actual proceso de reforma de las regulaciones en el sector minero en África pueden transformar las relaciones de poder asimétricas que han caracterizado las actividades mineras en el continente en el pasado.

La situación actual no es sostenible ya que se produce una creciente confrontación. Hay intentos de aportar soluciones procedentes de distintas fuentes. Las que llegan del entorno multilateral argumentan que «necesitamos normas y principios sobre el impacto medioambiental o el desplazamiento forzado», son normas emanadas de las agencias multilaterales, como el grupo del Banco Mundial. Pero en otro nivel atribuyen los problemas a los gobiernos, que califican de

disfuncionales y corruptos, y dicen «el problema es que los gobiernos deberían introducir prácticas más transparentes». La causa del problema es la limitada capacidad política e institucional de los gobiernos para hacer respetar sus regulaciones. Hay intentos de las compañías mineras de responder a la cuestión de la legitimidad para satisfacer las demandas locales realizando proyectos, construyendo clínicas y escuelas, etc., pero en mi opinión esta es una medida a corto plazo y cuando la empresa se va los servicios se suspenden. Esto nos lleva de vuelta al origen del problema: que está entrando inversión extranjera pero no está garantizado un desarrollo sostenible a largo plazo. Desde la visión de los organismos en los que he participado, por ejemplo, la Comisión Económica para África de la ONU, lo que África necesita es líderes locales en el proceso de toma de decisiones. En mi opinión, es necesario el desarrollo del Estado, de forma que la minería no se reduzca a extraer el material en bruto y ya está, sino utilizar la minería como catalizador para generar una transformación –utilizando fuerza de trabajo local, materiales locales, construyendo lazos con otros sectores, satisfacer de forma más continuada las necesidades de la población– y generar recursos de modo que los propios gobiernos puedan prestar servicios a la población. Esa es una visión a largo plazo.

¹ Ver B. Campbell, «Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes», *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, nº 1-2, 2010.

<http://www.uam.es/otros/gea/Documentos%20adjuntos/Campbell-Revisiting.pdf>

– **Con Estados debilitados, como indicas, las funciones de regulación de las compañías extractivas quedan transferidas o bien a la esfera trasnacional (de códigos voluntarios) o bien a nuevas arenas locales e informales de regulación (acuerdos con las comunidades), en ambos casos haciendo irrelevante al Estado. En tu opinión ¿en qué medida pueden funcionar esas esferas de regulación?**

– Ha habido un periodo en el que se acordó que eran suficientes las medidas voluntarias. Con el debilitamiento del Estado, las regulaciones voluntarias fue la formula sugerida para ir adelante. Pero hemos constatado que no se cumplen, no se hace seguimiento, el Estado no está en una posición para hacer cumplir las normas y la industria en su conjunto tiene mala reputación. Como resultado, estamos empezando a reconocer que los estándares voluntarios no son suficiente. Se trata de un proceso, así que llevará su tiempo. Lo que hemos encontrado en las discusiones para promover mayor responsabilidad en las empresas es un proceso en marcha hacia un estándar internacional, pero para que tenga sentido quizá haya que empezar por una fase de voluntariedad, pero hay que poner en marcha un mecanismo de seguimiento que permita informar de las violaciones y mecanismos de evaluación, verificarlos y aplicar medidas.

– **¿Cómo intervienen en este escenario los países emergentes, y especialmente China? ¿Cómo cree que puede evolucionar la competencia por los recursos en los próximos años a la vista de que los menguantes recursos serán cada vez más valiosos?**

– Es un momento interesante porque hasta ahora muchos países negociaban al alza sus incentivos dado que debían ser competitivos frente al país vecino. Así, Mali tiene que competir con Burkina Faso, que a su vez tiene que competir con Ghana. Esa era la forma de pensar en los años noventa, pero lo que es interesante ahora es que los estudios indican que la demanda mundial de minerales en los próximos 15 años va a aumentar debido a la demanda de países como India, China y el Sudeste asiático, que desean los recursos de África. Esa demanda permitirá a los países africanos la posibilidad de negociar mejores condiciones con la industria minera; atendiendo elementos que se han ignorado en los últimos 25 años, de modo que lleve a impulsar una transformación, como indicaba anteriormente. Ahora está surgiendo mucho debate y reflexión sobre estas cuestiones en las organizaciones africanas. Este curso de pensamiento abre la posibilidad de que pueda haber un giro en la orientación de la actividad minera.

«Es necesario el desarrollo del Estado, de forma que la minería sirva como catalizador para generar una transformación»

– **Después de dos décadas de vigencia de esta fórmula económica para África como mero suministrador de materias primas ya está más que probado que, lejos de traer desarrollo y bienestar a sus poblaciones, trae, a lo sumo, el enriquecimiento de las compañías extractivas y de algunos dirigentes y muchos problemas estructurales para el país. ¿Cuál es, en tu opinión, el camino de salida a esta trampa? ¿Cuáles serían unas bases sólidas para el desarrollo de África?**

– Un próximo informe de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas comienza diciendo que los problemas identificados en África en 2011 son los mismos que hace 30 años, de forma que algo tiene que cambiar. Las relaciones de los Estados africanos con actores externos –IFM, acuerdos bilaterales, empresas– se han basado en relaciones de poder asimétricas, de forma que su capacidad de negociación era muy reducida. Ahora domina la idea de que es necesario un cambio de paradigma, de modo

que no debemos diseñar una política minera en un vacío, sino que integre la minería en una política industrial y de desarrollo de modo que sea un catalizador de algo mucho más sostenible para la población del país. Hay mucho debate sobre cómo hacerlo. Creo que para realizarlo es necesario reforzar la capacidad institucional y política del Estado, de forma que los gobiernos tengan la capacidad técnica, de negociación, el capital y el *know how* para llevarlo a cabo. Una condición previa es que tiene que haber un espacio político.

