

La Prevención de Una Maldición del Recurso Renovable

Scott W. Lyons
University of Uniformed Services of Health Sciences

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp>



Part of the [Agriculture Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Energy and Utilities Law Commons](#), [Environmental Law Commons](#), [Food and Drug Law Commons](#), [Health Law and Policy Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Intellectual Property Law Commons](#), [International Law Commons](#), [International Trade Law Commons](#), [Land Use Law Commons](#), [Law and Society Commons](#), [Law of the Sea Commons](#), [Litigation Commons](#), [Natural Resources Law Commons](#), [Oil, Gas, and Mineral Law Commons](#), [Public Law and Legal Theory Commons](#), and the [Water Law Commons](#)

Recommended Citation

Lyons, Scott W. (2017) "La Prevención de Una Maldición del Recurso Renovable," *Sustainable Development Law & Policy*. Vol. 16 : Iss. 3 , Article 4.
Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol16/iss3/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Washington College of Law Journals & Law Reviews at Digital Commons @ American University Washington College of Law. It has been accepted for inclusion in Sustainable Development Law & Policy by an authorized editor of Digital Commons @ American University Washington College of Law. For more information, please contact kclay@wcl.american.edu.

LA PREVENCIÓN DE UNA MALDICIÓN DEL RECURSO RENOVABLE

Scott W. Lyons

INTRODUCCIÓN

En el 2007, el descubrimiento más grande de petróleo y gas en África en una década se hizo cerca de la costa de Ghana¹. Adecuadamente llamado “Jubilee,” la reserva produjo gran entusiasmo para el gobierno de Ghana². Desde que la producción empezó en el 2010, los beneficios económicos han sido integrados en el presupuesto de Ghana³. Además, la producción se espera acelerar hasta el final del 2016, y los estimados fiscales ya han sido incluidos en planes nacionales⁴. Sin embargo, los cambios debido al influjo repentino de petrodólares del gran descubrimiento de petróleo es motivo de preocupación. La historia más reciente demuestra que el rápido movimiento de grandes flujos de ingresos en un país con instituciones débiles pueden producir más daño que bien⁵. Ghana está creando y manejando los sistemas necesarios para poder manejar su nueva fuente de riqueza para asegurar que no sufra las mismas caídas que otros países ricos en recursos han tenido⁶.

Las amenazas a Ghana son reales. El fuerte aumento de la recaudación de ingresos no tributarios engendra secretismo⁷, donde contra la rendición de cuentas pública sólo con transparencia⁸, produciendo así un establecimiento para la corrupción⁹. Mientras tanto, la ganancia financiera sólo se acumula en unos pocos, mientras tanto que el ingreso per cápita nacional no mejora y en muchos casos disminuye¹⁰. Esta “maldición de los recursos”¹¹ no se tiene que manifestar como algunos países han evitado los impactos negativos a través de protecciones institucionales fuertes, pero aquellos países son excepciones¹². Además, algunos de los mismos factores aplican a la nueva inversión para soluciones en energía sostenible¹³.

Recientemente, estimulado por esfuerzos internacionales para aumentar la independencia energética y combatir el cambio climático global, existen nuevos y sustanciales subsidios gubernamentales para energía renovable y limpia en todo el mundo. Han resultado en grandes flujos de inversión, tanto privado como público, en esta nueva área de desarrollo de energía alternativa¹⁴. Las iniciativas, como el Poder de África¹⁵ y el Plan del Tratado de la Comunidad de la energía de Europa del Sureste¹⁶, han hecho miles de millones de dólares a las áreas que se encuentran en desesperada necesidad de energía. Sin embargo, estas áreas no necesariamente tienen instituciones o la infraestructura de absorber esta inversión financiera. Mientras estas iniciativas agregaran decenas de miles de megavatios de energía limpia y más eficiente, puede también ser acompañadas de efectos negativos si no son acompañadas de las protecciones necesarias¹⁷. Por lo tanto, estos países enfrentan una maldición

similar de los recursos como otros países ricos en recursos, como Ghana¹⁸.

Este artículo analiza los riesgos de nuevos influjos de riqueza derivado de la inversión en energía limpia y renovable. En primer lugar, este artículo hablará sobre el principio de la maldición de recursos naturales y la dinámica combinada que resultan en rendimientos negativos de la riqueza de recursos. Seguido por una discusión de la nueva inversión en energía renovable, los factores propicios para una posible maldición de energía limpia, y ejemplos concretos que demuestran una preocupación emergente. Finalmente, el artículo ofrece posibles soluciones de mitigación de mejores prácticas en desarrollo de los recursos tradicionales y el fortalecimiento de la institución del gobierno.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS

Después de años de extensa investigación y examen por parte de economistas y politólogos, hay un consenso que los estados con abundante riqueza en recursos suelen realizar peor que los estados que tienen menos recursos¹⁹. Este principio enormemente paradójico, que tradicionalmente se ha centrado en las industrias extractivas como el petróleo, gas y minería, revela que existen ventajas y desventajas entre los recursos por una parte y el desarrollo económico y la reducción de la pobreza por el otro.²⁰ Conocido como la maldición de los recursos, va contra de la sabiduría convencional que algo que proporciona gran riqueza e ingresos es bueno para un estado y su población.²¹ Aunque esta maldición no es una ley absoluta de la economía y el desarrollo, hay una tendencia fuerte de resultados negativos.²² Las observaciones originales de la maldición de los recursos reflejan ampliamente sobre el impacto macroeconómico, tal como durante la década de 1970 en Holanda, llevando a la maldición de los recursos para ser llamado desde el principio como la “Enfermedad Holandesa.”²³ Después del descubrimiento de los yacimientos de petróleo en Groninga, los países bajos experimentaron una inflación significativa de

* *Democracia, Derechos y Funcionario de Gobierno, y anteriormente el Consejero de Anticorrupción de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (“USAID”); Profesor Auxiliar, Universidad de Servicios Uniformados de las Ciencias de la Salud; American University, Escuela de Servicio Internacional (MA, 2005); American University, Washington College of Law (JD, 2004). Quiero agradecer a mi esposa, Michele Rose Lyons, por su amor y apoyo en hacer mi escrito posible. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o cualquier otra agencia.*

su tasa de cambio y una posterior disminución en el área de manufactura, aumentando así la dependencia en la riqueza de combustibles fósiles.²⁴ La dinámica macroeconómica aplicada de la Enfermedad Holandesa fue la falta de inversión en diversos productos transables tradicionales como bienes manufacturados o productos agrícolas y la infraestructura relacionada y educación necesaria para producir este tipo de bienes.²⁵ El movimiento de una economía de manufactura y agrícolas a una donde la mano de obra se desvía hacia el desarrollo de los recursos había planteado los costos de producción y horas extras perjudicó la economía.²⁶ Aunque la Enfermedad Holandesa apenas describe la caída en los sectores de manufactura y agrícolas como resultado de una prosperidad repentina del sector de recursos naturales, la maldición de recursos se refiere a todas las dificultades que resultan de las exportaciones de recursos naturales.²⁷

La evolución de las dificultades encontradas a través de la maldición de los recursos comenzó cuando la nacionalización de la riqueza de los recursos permitió que naciones que producen la energía escondieran sus ingresos.²⁸ En los años del 1960 y 1970, los estados se alejaron de la dominación de las “Siete Hermanas,” las siete empresas petroleras internacionales que controlaban la propiedad, la inversión y la distribución de los recursos minerales y los estados empezaron a tomar el control.²⁹ Mientras que las siete hermanas conspiraban para mantener la estabilidad de los precios, también pagaban impuestos y regalías que demostraban que eran responsables y transparentes como fuentes de ingresos para el gobierno.³⁰ Con un cambio a una nueva escala de ingresos más grandes a través de modelos estatales y el secretismo aumentado de estos ingresos, los gobiernos ya no tenían los mismos niveles de rendición de cuentas.³¹ Los Estados eran entonces capaces de subsidiar energía internamente y proporcionar beneficios a la población sin necesidad de añadir impuestos pacificando a la población.³² Por consiguiente, con la carencia de transparencia en cuanto a la naturaleza de las inversiones y resultados de riqueza, el gobierno fue únicamente expuesto, desde un punto de vista de transparencia, a contratos cuestionables en un lado y decisiones mal coordinadas en cuanto a gastos de capital por otro lado.³³

Las recientes investigaciones de la maldición de los recursos no sólo se concentran en impactos macroeconómicos relacionados con tipos de cambio y los mercados de trabajo, pero más importante es el comportamiento gubernamental derivados de la gran inesperada ganancia de los ingresos asociados con el descubrimiento y la explotación de los recursos naturales.³⁴ Un componente importante de la maldición de los recursos es política rentista. La política rentista, que ocurre cuando un estado recibe suficientes ingresos de fuentes externas, permite a un gobierno mantener la ilusión de eficacia a través de impuestos más bajos y mayor gasto público.³⁵ En estados autocráticos o parcialmente democráticos³⁶, la riqueza en recursos es acompañada por la aumento de secretismo³⁷, reduciendo la transparencia³⁸, libertad de prensa³⁹ y responsabilidad pública.⁴⁰ Dado que el flujo de ingresos no proviene de los impuestos es más fácil ocultar los ingresos, lo que elimina la responsabilidad por parte de los gobiernos⁴¹ al sofocar la disidencia a través de sistemas de

patrocinio para sofocar una posible rebelión.⁴² De este modo, estas naciones previenen la transición a la democracia.⁴³ Estos factores permiten la corrupción endémica e ineficacia del gobierno.⁴⁴ Por otra parte, democracias menos ricas con instituciones más débiles, legislaturas más débiles, y sistemas jurídicos más débiles, resultados muy similares se producen.⁴⁵ De esta manera, la maldición de los recursos se resulta por el fracaso institucional⁴⁶, causando que las democracias sean menos democráticas.⁴⁷

A pesar de múltiples esfuerzos para eliminar la discordia por menor recaudación de impuestos, reducción de las libertades, aumento de secretismo, y aumento del gasto público, una mayor parte de la maldición de los recursos es conflicto, incluyendo un aumento de cincuenta por ciento de la guerra civil y la insurgencia violenta.⁴⁸ Las naciones menos ricas tienen un aumento doble en el riesgo de guerra civil⁴⁹, que es aún más destructivo que esta estadística muestra ya que conflictos armados tienen un alto riesgo de reiniciar.⁵⁰ Una vez más, hay una multitud de factores, incluyendo la desconfianza pública de que se oculten ingresos⁵¹, la motivación para cometer delitos relacionados con el recurso⁵² y nuevos separatistas en regiones petroleras con reclamos percibidos de las ganancias.⁵³ Desde la década de 1970, los ingresos de recursos públicos se enriquecieron, lo cual conduce a un mayor riesgo de conflictos civiles debido a que los insurgentes tienen más que ganar⁵⁴, mientras los crecientes precios de la energía estimula a inversionistas privados a entrar a lugares peligrosos, lo cual conduce a un mayor riesgo de rebeliones.⁵⁵ Por lo tanto, la maldición de los recursos tiene un elemento corrosivo que hace que un mal gobierno empeore, limita considerablemente el desarrollo de la capacidad institucional del estado y expone al estado a una inestabilidad política y financiera.⁵⁶ Desde un punto de vista del comportamiento del gobierno, la maldición se contrasta a la Enfermedad Holandesa, que tiene completamente un impacto macroeconómico que podría ser superado por un mejoramiento amplio de norma fiscal y una economía diversificada.

El descubrimiento de riqueza de recursos no ha sido una maldición para todos los estados. Estados desarrollados, como Canadá, evitaron la maldición a través de la diversificación de ingresos, instituciones sólidas, democracia y poder económico privado.⁵⁷ Mientras que la riqueza en recursos ha expuesto oportunidades para la corrupción, incluso en los estados desarrollados, el desarrollo de los recursos ha traído beneficios generales en estos los estados. De hecho, la democracia, en sí mismo, no asegura evadir la maldición, igual que no asegura aumentos relativos en los gastos del gobierno para elevar la calidad de vida de su población.⁵⁸ Problemas de corrupción son frecuentes en muchos estados, tanto en estados con economías exitosas, estados democráticos y no democráticos, y aquellos con y sin recursos naturales.⁵⁹ Del mismo modo, riqueza de recursos en los estados más débiles y no democráticos no prevén todos los aspectos de la maldición de los recursos. Algunos países menos desarrollados han evitado grandes aspectos de la maldición, incluyendo la transición de México a la democracia en el año 2000.⁶⁰ Sin embargo, la preocupación existe que oportunidades

de enorme riqueza recién descubierta de fuentes internacionales acompañadas por falta de capacidad de absorción financiera, falta de transparencia debido al secretismo y falta de instituciones sólidas para servir como un baluarte suponen un riesgo para el desarrollo, la democracia y la estabilidad de un estado.⁶¹

INVERSIONES DE ENERGÍA LIMPIA Y SUS RIESGOS

Muchos estados están viendo un aumento masivo en el desarrollo de los recursos naturales limpios, incluyendo los Estados Unidos, Japón, y China, para fomentar la independencia energética, fuentes de energía confiables, y combatir la polución.⁶² Actualmente, la mayor inversión en energía limpia se concentra en los estados con el mayor producto interno bruto (“PIB”) y con mayores necesidades de energía.⁶³ Sin embargo, los aumentos masivos de inversión internacional de la energía limpia en estados subdesarrollados con instituciones débiles, como en África y sureste de Europa, están sujetos a las mayores amenazas a una maldición de energía limpia. En Sudáfrica, Kenia, y Etiopía se estima que han recibido casi seis billones de dólares en inversiones de energías limpias en el 2014, y alcanzarán casi ocho billones de dólares en el 2016.⁶⁴ Estas cifras son después de que estos estados recibieron un total de un billón de dólares en inversión para energía limpia desde el 2006 a 2011.⁶⁵ Por otra parte, los Estados Unidos está proporcionando seis billones de dólares en créditos de exportación y financiación estatal para el desarrollo de energía limpia en la región de Asia Pacífico y se abrió más de mil millones y medio de dólares en financiamiento de energía limpia a través de la Iniciativa de Finanzas de Energía Limpia de Estados Unidos-África.⁶⁶

En el 2006, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo lanzó una Iniciativa de Energía Sostenible para financiar la energía, incluyendo energía limpia, en el sudeste de Europa.⁶⁷ Inversiones puntuales de miles de millones de dólares ha sido dirigido hacia los Balcanes a través de varios mecanismos, incluso a través del Marco de Inversión para los Balcanes de Occidente.⁶⁸ Esta enorme inversión en el sector de la energía se espera que siga aumentando, con miles de millones fluyendo durante la próxima década. Hay actualmente cinco mil millones de euros anuales disponibles en préstamos y subsidios para la energía limpia, pero los generosos subsidios seguirán aumentando ya que todos los estados de la Unión Europea deben tener una quinta parte de su energía proveniente de fuentes renovables para el 2020.⁶⁹ En el 2013, la inversión de China en la energía renovable superó su inversión en el desarrollo de recursos tradicionales.⁷⁰ En general, hubo \$268 mil millones en inversión en energía limpia en el 2013 y \$310 mil millones en el 2014.⁷¹ En comparación con \$2.3 billones en petrodólares producidos por el bombeo en el 2009, la energía limpia representa un pequeño componente financiero del mercado de los recursos naturales.⁷² Sin embargo, aunque grandes inversiones en el sector energético han sido consistente para atender a las necesidades de la población, la nueva y exponencialmente creciente ola de inversión en energía limpia representa un nuevo paradigma que es acompañada por nuevos riesgos.

La nueva inversión masiva en energías renovables se presentó por muchas razones. Hasta que el descenso drástico en precios del petróleo comenzara en la segunda mitad de 2014, los altos precios del petróleo crearon la necesidad de recursos alternativos esenciales para los estados que funcionan en el mercado mundial.⁷³ Es posible que en el 2015 no se sienta un aumento significativo de la inversión en energía renovable debido al rápido descenso del precio del petróleo, pero en el largo plazo, las grandes inversiones continúen.⁷⁴ La Asociación Internacional de la Energía predice que en los próximos veinticinco años la demanda de energía aumentará un treinta y siete por ciento y esta demanda debe ser cumplida.⁷⁵ La fuerte inversión continuara por una variedad de normas que han sido consideradas, incluyendo el gran deseo de frenar la contaminación del aire causada por los combustibles fósiles y la independencia energética de seguridad nacional a través de la producción de energía nacional o regional para reducir la necesidad de importar petróleo de regímenes potencialmente hostiles. Además, en los países menos desarrollados, la necesidad de electrificación genera la demanda de desarrollo de energía de todos sus fuentes, especialmente las renovables. Más de dos tercios de la población de África subsahariana no tienen electricidad, incluyendo más de ochenta y cinco por ciento de la población rural.⁷⁶ Más de \$ 300 mil millones en el África subsahariana son necesarios para crear un acceso universal a la electricidad para el 2030, que es esencial para el crecimiento económico de la región.⁷⁷ Mientras que descubrimientos de petróleo y gas permitirán un poco la electrificación de la zona, la energía limpia desempeñara un papel considerable. Además, ciertas fuentes de energía limpia permitirán a algunas áreas el poder ser electrificadas sin tener que esperar por el costoso desarrollo de la infraestructura del cableado eléctrico. Pueblos o ciudades rurales enteras pueden llegar a ser autosuficientes en la producción de energía solar o energía eólica y verse beneficiados de acuerdos fuera de la red eléctrica.⁷⁸ Al igual que los teléfonos celulares permitieron a los estados en desarrollo saltar hacia adelante y tener servicio de telefónico integral sin la necesidad de invertir en infraestructura de línea telefónica tradicional, el desarrollo de la energía renovable local puede permitir de manera similar para las regiones menos desarrolladas el lograr la electrificación independiente.⁷⁹ La evolución energética no es algo nuevo, ya que las principales fuentes de energía han cambiado constantemente a lo largo de los siglos.⁸⁰ Han habido cambios del recurso dominante, como el petróleo y gas natural en sustitución del carbón y otros combustibles tradicionales, al reciente aumento repentino de la energía nuclear a mediados del el siglo veinte y el reciente descenso causado por las preocupaciones posteriores que siguieron eventos desastrosos.⁸¹ Nuevas formas de energía pueden crecer rápidamente cuando tengan costos competitivos, que ha sido la tendencia reciente de la energía solar y eólica.⁸²

Mientras que nuevas formas de energía, especialmente energía limpia, traigan un beneficio neto para la sociedad, la capacidad de un estado para aprovechar la riqueza de recursos puede producir efectos negativos cuando se acompaña de

una gran escala y la falta de transparencia y sin controles institucionales necesarios. Ya hay preocupaciones incipientes en materia de energía renovable con respecto a la corrupción y los beneficios económicos directos que alcancen a la población. Por ejemplo, los grandes subsidios directos para energía limpia y flujos de efectivo en China están debilitando la integridad del proceso y ha dado lugar a denuncias de corrupción. En Mayo del 2014, Wang Jun, director del departamento de energía renovable de la Asociación Nacional de Energía de China fue despedido durante una investigación criminal sobre sobornos.⁸³ Asimismo, hay preocupaciones en cuanto a la inversión forzada de grandes cantidades de dinero en estados que no necesariamente pueden absorber la inversión y no tienen las instituciones para prevenir la corrupción y asegurar que la población consiga la mayoría de los beneficios. Por ejemplo en Italia, la Mafia se ha infiltrado en el desarrollo del campo eólico debido a subsidios lucrativos y la capacidad de influenciar el mercado.⁸⁴ Las oportunidades criminales continuaran la creación de la riqueza expuesta y la Mafia se ha robado millones de dólares de la Unión Europea y el gobierno italiano.⁸⁵ Han habido ejemplos en toda Europa donde el mercado de las energías renovables ha sido infiltrado por elementos criminales debido a los subsidios.⁸⁶ En las Islas Canarias, ocho funcionarios del gobierno fueron acusados de soborno y abuso de autoridad en conexión por asegurar subsidios lucrativos de la Unión Europea.⁸⁷ Otros ejemplos pueden ser encontrados por todo el sur de Europa.⁸⁸ Las energías renovables están siendo utilizadas para lavar dinero de otros sectores ilegales.⁸⁹ El gran fraude y criminalidad demuestra la necesidad de fortalecimiento de las leyes y reglamentos, pues energías renovables es comparativamente poco regulado.

Normas débiles relacionadas con subsidios también aportan oportunidades para obtener beneficios indebidos. En India, un retorno de criterios de inversión garantizando el beneficio en la fijación de tarifas proporciona incentivos perversos que beneficiaron a los inversionistas a expensas del público.⁹⁰ La energía renovable también está comenzando a ver algunas de las preocupaciones relacionadas con la corrupción de los recursos tradicionales, en los que las elites políticas tienen acceso a riqueza ilícita debido al control centralizado de información, la falta de transparencia en la inversión y el soborno para asegurar el acceso al gobierno. Por ejemplo, en Albania, una tierra clave fue comprado por la hija del primer ministro justo antes de que la tierra fuese elegida para un proyecto de energía limpia, y por separado, el Viceprimer Ministro fue grabado intentando corromper un proyecto hidroeléctrico.⁹¹ En ese caso, hubo un video el cual muestra al ministro contando dinero en un maletín tras ser preguntado a favorecer a una determinada empresa en el desarrollo de una planta hidroeléctrica.⁹²

Muchas de las preocupaciones relacionadas con la producción de energía limpia a gran escala reflejan las preocupaciones de la producción de recursos extractivos: que el control centralizado, instituciones pobres, y la falta de procesos deliberados, transparentes e inclusivos de toma de decisiones pueden producir pobres resultados de los proyectos y posibles impactos negativos. Mientras el desarrollo de energía limpia será

un neto positivo para la electrificación, el clima, la mejora del medio ambiente, y los beneficios de producción no son enviados a lejanos destinos, existen preocupaciones relacionadas con la escala, la transparencia y la fuente. Si hay instituciones débiles que no pueden proteger todos los aspectos de la explotación de los recursos y los ingresos, la forma en que se toman las decisiones y cómo el sector es gobernado todavía importa. Incluso en la energía renovable, la corrupción y las acciones gubernamentales inadecuadas y beneficios son descontroladas.⁹³ Esto demuestra que el cambio de una economía de combustible de extracción convencional para energía limpia no cambia los problemas de gobierno, y por lo tanto las amenazas inherentes del estado.

Una preocupación en paralelo hace referencia a la complejidad de la licitación y proceso de contratación y el trabajo de producción. Acuerdos de compra de energía son de alto valor (valor potencial de decenas o cientos de millones), pero están sujetos a información asimétrica altamente técnica y la participación o supervisión limitada de ciudadanos.⁹⁴ El proceso de contratación de energía renovable está en riesgo debido a la financiación y los subsidios junto con una amplia concesión de permisos y licencias. Cada vez que hay una contratación confidencial a gran escala, los ciudadanos del estado no puede garantizar que no se pagaron sobornos, que el proyecto si era una inversión correcta, y que la riqueza generada beneficiará a toda la población.⁹⁵ Además, un sistema que carece de transparencia podría ahuyentar a inversionistas acreditados, elevar los costos, malgastar recursos, distorsionar los mercados, y desviar los intereses públicos por ganancia privada.⁹⁶ Cualquier proyecto grande de energía podría conducir al enriquecimiento de unos pocos sin que la riqueza beneficie a todos. Las preocupaciones son aún más grandes cuando un estado empieza a vender grandes cantidades de su producción de energía limpia a los estados vecinos. Limitaciones de desarrollo de energía también aplican al mercado laboral. El desarrollo de los recursos naturales es conocido por tener pocas necesidades laborales una vez sea establecida la producción y la utilización de fuentes de mano de obra extranjera durante la fase inicial de desarrollo del proyecto.⁹⁷ Por lo tanto, la población interna del estado tiene poca interacción con la producción real de energía y sólo ve los beneficios reales de la transmisión doméstica libre de impuestos o fuertemente subsidiados.

Por último, como se ha demostrado, en el momento en que enormes flujos financieros no marcados entran en un estado que no tenga suficiente capacidad de absorción, las oportunidades de ganancias ilícitas, la competencia política para el acceso a las ganancias, y la desviación de riqueza se multiplica. La energía renovable tiene oportunidades para fugas en varios pasos en el proceso de desarrollo, que proporcionan incentivos para aquellos en el gobierno y con acceso a la riqueza para mantenerse en el poder por cualquier medio y limitar la transparencia, reforzada a través del patrocinio y la represión.⁹⁸ Cuando la riqueza de recursos puede ser apropiado, grupos pueden competir por el acceso y el control, y puede producirse un comportamiento de búsqueda de rentas.⁹⁹ La energía limpia está sintiendo miles de millones de dólares en inversiones de proyectos de infraestructura

que fluye en el desarrollo de los estados con instituciones débiles.¹⁰⁰ Como se muestra por la proliferación de incidentes de corrupción relacionados con la energía limpia, el sistema actual no protege suficientemente los flujos financieros.

SOLUCIONES

Algunos estados donantes ya están tomando medidas para mitigar los posibles riesgos asociados con el gran desarrollo de energía en los estados con estructuras institucionales muy pobres.¹⁰¹ Este es un paso esencial y debe recibir la atención adecuada. Sin embargo, se puede y se debe hacer más en todos los elementos principales que contribuyen al secretismo y relacionados con la transparencia, el control del estado de la fuente de la riqueza, y la escala.

EXPANSIÓN DE LA TRANSPARENCIA PARA PREVENIR EL SECRETISMO

El secretismo y la falta de transparencia son dos posibles causas que contribuyen a la maldición de los recursos y los posibles resultados negativos de la maldición. Para combatir la maldición, la transparencia es esencial en todas las etapas del desarrollo de la energía renovable. Iniciativas de transparencia, como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (“EITI”)¹⁰² y la campaña de Publicar-lo-que-Pagas¹⁰³, que actualmente están dirigidas exclusivamente hacia industrias extractivas, pueden ser ampliadas o sus principios pueden ser aplicados a las energías renovables. Estas son las campañas voluntarias de múltiples accionistas con el apoyo de los gobiernos, corporaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales.¹⁰⁴ EITI fue diseñado no solo para ayudar en general a la transparencia, pero también para mitigar la maldición de recursos a través de la reducción del secretismo y la corrupción.¹⁰⁵ El marco de EITI sigue principios esenciales para la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, pero el elemento fundamental es que un estado que se afilia a EITI debe revelar sus ingresos y pagos recibidos de corporaciones de la industria extractiva que operan dentro de sus fronteras.¹⁰⁶ Aunque sea voluntario, esta iniciativa ayuda a los ciudadanos del estado a saber que ingresos están siendo recibidos e impedir que ingresos sean escondidos. Aunque el cumplimiento de EITI está limitado por la participación voluntaria, cualquier oportunidad de reducir el secretismo en la energía renovable es vital.¹⁰⁷ Además, la campaña de Publicar-lo-que-Pagas, una iniciativa conducida por la sociedad civil para estimular el reporte corporativo de pagos al estado para permitir la conciliación de fondos, promovería transparencia de la energía limpia.¹⁰⁸

Los elementos claves además de los requisitos de presentación de informes de EITI también adquieren la transparencia en todos los aspectos de las adquisiciones, concesiones y permisos. Esto ayuda a asegurar que la corporación más apta es encargada del desarrollo de las energías renovables y aumenta la probabilidad de la prestación de servicios de mayor calidad y la distribución de los beneficios.¹⁰⁹ El mayor impacto es la reducción de casos

de corrupción, como los que se han visto en muchos estados del Sur de Europa.

Cuando el Congreso aprobó la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor Dodd -Frank¹¹⁰ en el 2010, la ley incluyó en sus “Provisiones Variadas” un requisito bajo la Sección 1504¹¹¹ requiriendo a corporaciones que figuran en la lista en la Comisión de Seguridad e Intercambio revelar los pagos realizados a los gobiernos extranjeros para los derechos de extracción de los recursos.¹¹² En esta sección, también conocida como la enmienda Cardin Lugar, se hizo como respuesta a las preocupaciones del Congreso relacionadas con la maldición de los recursos.¹¹³ Los requisitos de reportaje de la industria extractiva encomendados en la Sección 1504 tienen el propósito de ir más allá de los requisitos de la EITI. No solo la Sección 1504 tiene reportes obligatorios para las empresas de extracción, y no sólo los estados, sino que también requiere la divulgación acerca de los pagos a nivel de proyecto, y no sólo agregación a nivel general estatal.¹¹⁴ De este modo, la nueva ley proporciona una valiosa herramienta para la transparencia y la reducción de secretismo en las industrias extractivas. El sector de las energías renovables se beneficiaría de la ley siendo modificada para extender a todo el desarrollo de los recursos naturales, incluyendo la energía limpia. Debido a la preocupación con respecto a la transparencia en los pagos y la corrupción en la energía limpia, la ampliación del mandato de la ley podría ayudar a reducir el secretismo y prevenir los efectos negativos de este floreciente sector.

EL ENFOQUE DE LA INVERSIÓN PRIVADA PARA PROTECCIONES DE LA FUENTE

Desde la primera utilización en Indonesia en los 1960s, acuerdos de producción compartida han dominado los acuerdos en la industria de producción extractiva y ha demostrado un cambio significativo alejándose de la propiedad de la industria privada y el control.¹¹⁵ Estos acuerdos son caracterizados en tener al estado como el propietario de los derechos de los recursos y la compañía extranjera como la entidad que proporciona los componentes técnicos y financieros que el Estado carece.¹¹⁶ El gobierno retiene la propiedad, dándole el control sobre aspectos de desarrollo y producción.¹¹⁷ Mientras que gran parte el riesgo de desarrollo se sale de las manos del estado, la naturaleza de estos acuerdos es que el estado actúa como administrador y principal beneficiario del acuerdo.¹¹⁸ Antes de la creación de estos acuerdos, las compañías extranjeras recibían la propiedad de los recursos naturales y pagaban diferentes impuestos basados en el valor del mercado y los ingresos. Como se mencionó anteriormente, el cambio internacional de acuerdos de producción compartida a la propiedad estatal de los recursos está directamente relacionada con la creación de la maldición de los recursos.¹¹⁹ Por esta razón, debe haber un enfoque en tener la producción de energía limpia, los servicios, y la entrega de propiedad privada con los ingresos del estado a través de la colección de impuestos. Para los proyectos de gran escala, las empresas que compran los derechos y la propiedad de la producción deben ser entidades internacionales de prestigio y con experiencia. Las compañías

que son entidades comerciales públicas tienen requisitos con respecto a las operaciones y los beneficios que ayudan a proteger los intereses del público.¹²⁰ Aunque estos requisitos de información no son por sí mismos suficientes para prevenir la corrupción y la mala gestión financiera, los requisitos de entidades comerciales públicas son significantes en comparación con sociedades anónimas privadas y entidades estatales que no tienen requisitos. Además, los impuestos no sólo puede ayudar a asegurar un flujo de ingresos más estable, sino que también facilita una democracia fuerte y un gobierno más responsable. Si los ingresos de energía van directamente a los fondos del estado a través de la propiedad estatal, los ingresos son más difíciles de rastrear y es más probable que el público tenga incertidumbre con respecto a los presupuestos y gastos del gobierno. Las empresas privadas también tienen más probabilidades de cobrar impuestos a la población, lo que permite más control ciudadano de la prestación del servicio y la demanda de los ciudadanos por una voz democrática. Como se mencionó, la falta de impuestos puede haber sido una causa de la maldición de los recursos que ayudó a mantener a muchos estados ricos en recursos ser autocrático.

A MENOR ESCALA

Una de las soluciones propuestas más extremas a la maldición de los recursos derivados de las industrias extractivas es el enfoque de “dejarlo en el suelo” para abordar las preocupaciones relacionadas con la escala.¹²¹ Mientras que la abstención de desarrollo de los recursos a gran escala no va a pasar, hay argumentos coherentes para manejar el ritmo de inversión y desarrollo. Aunque el desarrollo del proyecto generalmente aboga por un principio más rápido y mejor,¹²² cuestiones de capacidad de absorción deben hacerse en Estados con instituciones débiles y economías relativamente pequeñas. Con las industrias de recursos naturales, tanto no renovables como renovables, se sostiene por lo general que el estado no debería correr para explotar tanto de ello tan rápidamente como puede, pero en cambio planear para el uso a largo plazo que proporciona una corriente económica estable.¹²³ Es difícil convencer a los inversionistas a un desarrollo lento, sobre todo porque existe una enorme presión para cumplir con ciertas metas de producción de energía limpia al final de la década y en cada década posterior.¹²⁴ Sin embargo, la presión al pasar y construir rápidamente puede tener consecuencias negativas. El desafío es equilibrar, por una parte, la necesidad considerable de más producción de energía y reducción de la contaminación de fuentes de energía del combustible fósiles, mientras se asegura también que el estado tenga el tiempo suficiente para absorber los ingresos y construir los sistemas necesarios. La idea de miles de millones de dólares de nuevas inversiones es positiva en principio, pero necesita protección significativa y escala apropiada. Energía limpia puede beneficiarse de proyectos más pequeños con más medidas de seguridad o proyectos singulares que puedan ser desarrollados con menos intrusión del gobierno. Proyectos más pequeños podrían seguir la tendencia de los proyectos micro-centrales hidroeléctricas o proyectos específicos

de una aldea en lugar de enormes represas hidroeléctricas.¹²⁵ Un ejemplo de un gran proyecto singular sin intrusión del gobierno fue el proyecto de energía eólica de Lago Turkana que, a pesar de su tamaño, se benefició de ser construido en una ubicación remota con poco entendimiento de aquellos que corromperían el proceso por la magnitud del proyecto.¹²⁶

FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES, NORMAS Y MARCO REGULATORIO


Calidad institucional y la buena gestión del gobierno son algunos de los mayores factores sospechosos en cuanto a si un estado cae víctima de la maldición de los recursos. Aunque no son determinantes por sí mismos, la eficacia de las instituciones, las políticas y los marcos regulatorios sirven como baluarte cuando los otros factores ponen en riesgo al estado.¹²⁷ Se ha sostenido que sólo puede haber una maldición de los recursos cuando se produce riqueza en recursos naturales en un estado con instituciones de baja calidad.¹²⁸ Esto resulta de mala planificación y control de calidad por el gobierno del estado especialmente cuando las inversiones se realizan para mantener y extender la autoridad de la elite gobernante.¹²⁹ Por estas razones, Ghana rápidamente trató de reforzar sus leyes y reglamentos de su gran descubrimiento de los recursos naturales; sin embargo, cambiar las leyes no es suficiente.¹³⁰ Muchos países tienen leyes y estructuras reguladoras para el desarrollo de la energía y la explotación de los recursos naturales. Estas leyes suelen ser insuficientes, especialmente en lo que se refiere a las estándares internacionales de la gestión financiera. La lección de instituciones pobres es que su impacto en el desarrollo de los recursos puede ser más fuerte que el deseo del estado para evitar la maldición de los recursos. Cuando São Tomé y Príncipe, un estado de la pequeña isla de la costa de África, descubrieron petróleo, se hizo un esfuerzo importante para aprender de los fracasos de otros estados y para evitar la maldición de los recursos.¹³¹ São Tomé y Príncipe tenían una historia de libre democracia multipartidista, así que trajo a expertos internacionales para ayudar a fortalecer su ley de gestión de ingresos de petróleo para cumplir con las mejores prácticas internacionales, incluyendo un fondo de reserva y auditorías anuales.¹³² Además, el estado intentó también adoptar las mejores prácticas de transparencia.¹³³ Sin embargo, hay preocupaciones legítimas y sostenidas con respecto a la capacidad del estado para aplicar las leyes y políticas, ya que carece de un sistema judicial que funcione y experiencia tratando con empresas petroleras dejan al estado vulnerable y limitado en su capacidad para abordar las prácticas rentistas.¹³⁴

Muchos de los fundadores y donantes en el desarrollo de energía limpia están prestando asistencia técnica para ayudar a desarrollar la implementación de las políticas, los reglamentos y otras reformas necesarias para gestionar apropiadamente inversiones en energía renovable.¹³⁵ Además, esta asistencia técnica es ser acompañada por capacitación de personal necesario para proporcionar la supervisión gubernamental del desarrollo de los recursos.¹³⁶ Diversas instituciones deben fortalecerse, y no sólo los que proporcionan la supervisión regulatoria directa de la fuente de energía.¹³⁷ Por ejemplo, las oficinas de

aduanas, agencias anticorrupción, comisiones antimonopolio, y los tribunales deben todos ser fortalecidos y hacer proteger su independencia.¹³⁸ No basta con sólo las leyes y marco regulatorio del estado, aunque estas no pueden ser descuidadas. Las políticas e instituciones de un estado están interconectadas de manera compleja, y cuando las instituciones son débiles, incluso simples necesidades políticas desafían al estado.¹³⁹ Por lo tanto, el apoyo internacional para el desarrollo de energías renovables debe tener un enfoque integral hacia la mejora de las leyes y las instituciones del estado.

CONCLUSIÓN

Se espera que la inversión en energía renovable suba considerablemente durante la próxima década con una gran

corriente inesperada de flujo de dinero en estados con capacidades de absorción cuestionables. Una cantidad significativa de inversiones se destinará a estos estados en desarrollo en África, el sudeste de Europa y Asia. Mientras que algunos de estos estados son democracias atrincheradas con preferencias hacia la propiedad privada y la transparencia, algunos de estos estados tienen los elementos claves que ponen los estados ricos en recursos naturales en riesgo en el pasado y no tienen las estructuras institucionales para mitigar estos factores negativos. Así como los estados desean evitar la maldición de los recursos, esfuerzos legales y del desarrollo de capacidades tienen que ocurrir para asegurar que ninguno se enfrente a una posible maldición de los recursos renovables. 

Notas a Pie de Página: La Prevención de Una Maldición Del Recurso Renovable

¹ Democracia, Derechos y Funcionario de Gobierno, y anteriormente el Consejero de Anticorrupción de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (“USAID”); Profesor Auxiliar, Universidad de Servicios Uniformados de las Ciencias de la Salud; American University, Escuela de Servicio Internacional (MA, 2005); American University, Washington College of Law (JD, 2004). Quiero agradecer a mi esposa, Michele Rose Lyons, por su amor y apoyo en hacer mi escrito posible. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o cualquier otra agencia.

² Ver Karin Strohecker, *Ghana to Increase Jubilee and TEN Oil Production by 2016*, THE AFRICA REPORT (Oct. 24 2014, 7:05 AM), <http://www.theafricareport.com/West-Africa/ghana-to-increase-jubilee-and-ten-oil-production-by-2016.html>.

³ Ver *id.*

⁴ Ver *id.*

⁵ Ver *id.*

⁶ Ver *infra* at GENERAL PRINCIPLES OF RESOURCE CURSE (discutiendo la maldición de los recursos).

⁷ Ver MICHAEL L. ROSS, THE OIL CURSE: HOW PETROLEUM WEALTH SHAPES THE DEVELOPMENT OF NATIONS 1 (2012) (“Desde 1980, el mundo en desarrollo se ha hecho más rico, más democrático, y más pacífico. Aunque esto sólo es verdad para países sin el petróleo. El petróleo dispersado por los estados a través del Oriente Medio, África, América Latina y Asia – no son más ricos, o más democráticos o pacíficos, que eran hace tres décadas.”).

⁸ Ver *id.* at 30 (“Pero a medida que la riqueza petrolera del país crece, su gobierno se vuelve cada vez menos dependiente de los impuestos y dependen cada vez más de ‘los ingresos no tributarios’.”); Ver también *id.* at 59 (“Sin embargo, muchos estudios a nivel de país muestran que las finanzas de países ricos en recursos son inusualmente opacas. Un análisis reciente de Camerún, por ejemplo, encontró que sólo el 46 por ciento de sus ingresos petroleros entre 1977 y 2006 fueron transferidos al presupuesto; la cuenta de 54 por ciento restante no fue tenido en cuenta”).

⁹ Ver *id.* at 59 (“Una encuesta de 2010 de políticas presupuestarias en 94 países del mundo encontró que los presupuestos nacionales de los países dependientes de hidrocarburos fueron considerablemente menos transparentes que las de otros países.”). Pero Ver *id.* at 80-81 (notando que la transparencia fiscal de los países productores de petróleo democráticos no sufren de los mismos patrones de secretismo como los autocráticos); Ver también *id.* at 86-90 (discutiendo los efectos antidemocráticos de la maldición de los recursos en democracias más débiles).

¹⁰ Ver *id.* at 77-78 (notando que el secretismo de las ganancias del petróleo dificultan determinar cuánto dinero se pierde por corrupción); Ver también *id.* at 86-90 (mostrando múltiples ejemplos de corrupción de líderes actuales

democráticos que usan ingresos de petróleo para quedarse en el poder, así erosionando la democracia).

¹¹ Ver *infra* note 18 (discutiendo la maldición del recurso); Ver también Ross, *supra* note 6, at 1 (“Desde 1980 hasta 2006, el ingreso per cápita cayó 6 por ciento en Venezuela, el 45 por ciento en Gabón y 85 por ciento en Irak.”).

¹² Ver Ross, *supra* note 6 at 1 (“Más exactamente es una maldición mineral, ya que estas enfermedades no son causadas por otros tipos de recursos naturales, como bosques, agua dulce o tierras de cultivo fértiles.”).

¹³ Ver *id.* at 2 (“No todos los Estados con petróleo son susceptibles a la maldición. Países como Noruega, Canadá y Gran Bretaña, que tienen altos ingresos, economías diversificadas y sólidas instituciones democráticas, han extraído gran cantidad de aceite y tenía pocos efectos negativos.”).

¹⁴ Muchas de las características del mercado de petróleo, tales como el boom de ingresos no tributarios, propiedad del gobierno, precios de la energía inestables, y de uso intensivo de capital producción espejo refleja el mercado de las energías renovables. Ver *infra* en GENERAL PRINCIPLES OF RESOURCE CURSE (discutiendo el mercado de fuente renovable).

¹⁵ En 2014, \$310 millones se invirtieron en el mercado de las energías renovables. Aunque se traduce a solo una fracción del Mercado del petróleo en comparación, esta creciendo de nuevo, después de alcanzar un máximo en 2011, en \$317 mil millones. Ver *infra* at GENERAL PRINCIPLES OF RESOURCE CURSE (discutiendo el mercado de recursos renovables).

¹⁶ Ver Press Release, The White House Office of the Press Secretary, Fact Sheet: Power Africa (Junio 30, 2013), *available at* <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/30/fact-sheet-power-africa>.

¹⁷ The Energy Community Treaty, 2006 O.J. (L 198) 18-19, 23.

¹⁸ Ver *infra* at CLEAN ENERGY INVESTMENT AND RISKS (discutiendo amenazas de la producción de energías limpias).

¹⁹ Se ha argumentado que la maldición de los recursos es una maldición del petróleo. Ver Ross, *supra* note 6 at 1 (“Entre los minerales, petróleo—representa más del 90 por ciento de comercio de minerales—produce los problemas más importantes para un mayor número de países. La maldición de los recursos es una maldición del petróleo.”); Ver en general TERRY LYNN KARL, THE PARADOX OF PLENTY, OIL BOOMS AND PETRO-STATES (1997). Sin embargo, como el mercado de las energías renovables comparte muchas características con el mercado de la energía del petróleo, sostengo que la maldición de los recursos es una maldición de energía que puede dañar potencialmente no-democráticos y países con débiles democracias con repentinos picos grandes en inversiones en energías renovables, si no se toman fuertes medidas de protección. Debido a la falta de datos de este relativamente nuevo mercado y la ausencia completa de discusiones académicas sobre este tema, yo extrapole principios generalmente