

Una agenda energética para Libia: seguridad, reconstrucción y gobernanza

*Gonzalo Escribano **

Tema: Desde el inicio del conflicto libio se ha especulado mucho sobre las incertidumbres energéticas que plantea una Libia sin Gaddafi. Los retos priorizados hasta la fecha, seguridad de las instalaciones y su reconstrucción, no pueden superarse sin una mejora de la seguridad general y el restablecimiento de los servicios energéticos básicos a la población. Además, una agenda energética comprensiva debe incluir también como prioridad mejorar la gobernanza del sector energético libio, elemento crucial para la propia evolución económica y política del país¹.

Resumen: La caída de Gaddafi ha despejado en parte las incertidumbres referidas a la duración e intensidad del conflicto libio y los temores a una posible partición inmediata del país. No obstante, persisten las dudas sobre la capacidad del CNT para asegurar el territorio, formar un gobierno capaz de gestionar la reconstrucción física e institucional del país y proporcionar un marco político y económico estable y unificado. Dado el dominio casi absoluto de los hidrocarburos sobre la economía libia, la agenda energética del post-gaddafismo resulta un vector clave para la evolución del país. Entre los elementos de esa agenda se encuentran la necesidad de asegurar gradualmente las instalaciones de refino, almacenaje, transporte y extracción; llevar a cabo una evaluación de daños y proceder a la reconstrucción priorizando los servicios energéticos básicos a la población; y, finalmente pero de la mayor importancia, establecer mecanismos transparentes de gobernanza de los hidrocarburos del país. Una mejora de la transparencia en su gestión y distribución puede constituir una contribución fundamental a la estabilidad de Libia. Ello supone además para la UE una oportunidad de alinear valores e intereses en una región que demanda que los compromisos europeos se materialicen con la misma transparencia.

Análisis: Desde los primeros descubrimientos de petróleo en 1959, los hidrocarburos han dominado la economía libia. En los últimos años han representado alrededor del 95% de sus exportaciones, el 80% de los ingresos públicos y más de la cuarta parte del PIB en un país en que las tres cuartas partes de la población activa está empleada en el sector público. A pesar de ser descubrimientos relativamente tardíos (en la vecina Argelia se remontan a 1948), la magnitud de las reservas de petróleo libias, su calidad, bajo coste de extracción y la cercanía a los mercados europeos convirtieron en poco tiempo a Libia en un actor importante del escenario energético internacional. En 1962 se adhirió a la OPEP y en 1967 ya era el cuarto exportador mundial de crudo, con una producción de

* Investigador principal y director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano.

¹ Agradezco a Félix Arteaga sus comentarios sobre los aspectos de seguridad, que han contribuido a completar este análisis. La responsabilidad de los contenidos del mismo, no obstante, sólo es atribuible al autor.

3,5 millones de barriles/día (mbd). En 2010 Libia fue el 12º exportador mundial de crudo (unos 1,5 mbd), contando con las mayores reservas de petróleo de África y abundantes reservas de gas natural. Aunque algunos de los campos más grandes han mostrado tendencia al declive, en parte por los efectos del embargo que impidió introducir mejoras tecnológicas, buena parte del país permanece poco explorado y se cree que el potencial para nuevos descubrimientos sigue siendo importante.

Esos recursos convirtieron a Libia, que en 1959 era uno de los países más pobres del mundo, en el país de mayor renta *per cápita* (14.000 dólares) y mayor índice de desarrollo humano de África y del Mundo Árabe (sólo por detrás de los emiratos del Golfo y en 2010 por delante de Arabia Saudí) y el más próspero del Magreb. Pero también permitieron a Gaddafi comprar voluntades en el exterior, especialmente en África Subsahariana, y financiar una guerra con Chad, revueltas tuaregs en varios países vecinos y conocidas actividades de apoyo al terrorismo internacional que terminaron por costarle un bombardeo y un doble embargo por parte de Naciones Unidas y EEUU. El triple reto que se plantea la Libia post-Gaddafi desde la perspectiva energética (que como se ha indicado representa buena parte de la realidad del país) consiste en restablecer, siquiera gradualmente, las condiciones de seguridad, reconstruir sus infraestructuras y, finalmente, optimizar las rentas procedentes de sus hidrocarburos y establecer mecanismos contractuales y de distribución transparentes de dichas rentas.

Seguridad

El primer elemento a considerar es, sin duda, restablecer la seguridad en el país, sin la cual no podrá tener lugar una reconstrucción de las infraestructuras ni resultará operativo marco institucional alguno. Las instalaciones energéticas puedan securizarse de manera puntual, pero sin una mejora de la seguridad general no llegarán las inversiones ni el personal de las compañías. Se trata del factor que, en el momento actual, genera mayor incertidumbre y sobre el que pocas proyecciones fiables pueden realizarse. Aunque Gaddafi haya caído y su régimen se haya desmoronado con él, sus tropas y aliados siguen contando con la capacidad de desestabilizar el país manteniendo abierto un conflicto de baja intensidad, mediante ataques y sabotajes a las infraestructuras energéticas, y disputando partes de su territorio. En el momento de escribir estas líneas los frentes de Sirte y Bani Walid seguían presentando una fuerte resistencia por parte de las fuerzas de Gaddafi, todavía en paradero desconocido. Salvo acciones aisladas de sabotaje, hasta la fecha las fuerzas leales a Gaddafi no han aplicado una estrategia de tierra quemada similar a la emprendida por Sadam Hussein en su retirada de Kuwait, pero no puede descartarse una intensificación de acciones de este tipo en el futuro. Los sabotajes podrían aumentar una vez resulta evidente que los gaddafistas no van a retomar el poder, como ocurrió en Irak.

A las incertidumbres asociadas a la resistencia que todavía puedan oponer las fuerzas pro-Gaddafi, y que podría permanecer latente durante largo tiempo, deben añadirse las relacionadas con la preocupación sobre la heterogeneidad de las fuerzas rebeldes y la unidad del CNT. Su incapacidad para formar un gobierno, cuya composición se ha pospuesto hasta la conquista de Sirte y Bani Walid, levanta muchas dudas sobre la operatividad del CNT para asegurar el territorio, especialmente las zonas más alejadas de la costa, donde se sitúan buena parte de los campos petrolíferos del país. Ciertamente, los escenarios de victoria de las fuerzas gaddafistas y de partición del territorio entre éstas y los rebeldes han quedado descartadas. Pero los escenarios de inestabilidad interna motivados por disensiones en el seno del CNT y, eventualmente, los

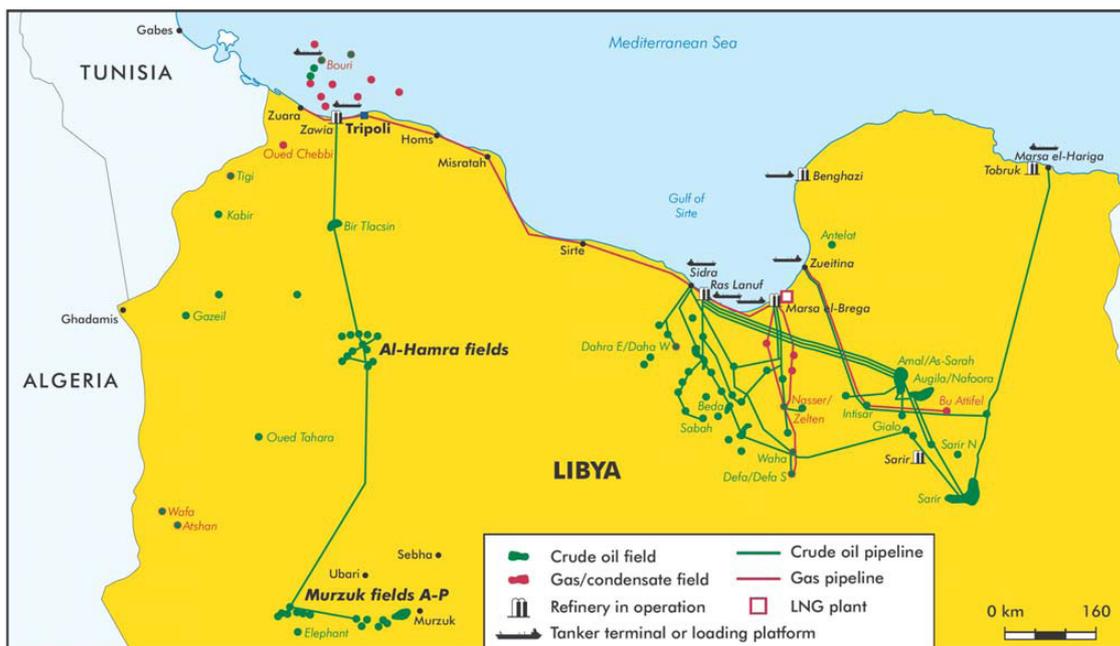
de partición formal o *de facto* del territorio libio entre diferentes facciones rebeldes siguen siendo plausibles.

El restablecimiento de la seguridad tiene dos componentes diferenciados. Por un lado, el referido específicamente a las infraestructuras energéticas; por otro, la seguridad general del país. Aunque el énfasis tiende a ponerse en los primeros, resulta difícil imaginar que el sector energético pueda funcionar aislado del resto del territorio, dado que la seguridad general afecta a cuestiones como la seguridad de los trabajadores de la industria, su logística y la propia credibilidad del nuevo gobierno para ejercer el monopolio del uso de la fuerza en todo el territorio. Por consiguiente, la seguridad del sector energético no puede garantizarse de manera aislada, y mucho menos a expensas de la seguridad general de la población. Inevitablemente, cada empresa querría contar con su sistema de seguridad hasta que el nuevo gobierno pueda garantizar la seguridad general. Pero asegurar privadamente los enclaves energéticos sólo sería factible si alguna fuerza internacional garantizase la estabilidad.

La experiencia iraquí muestra que la industria no puede funcionar de manera autónoma y que la estrategia de convertir las instalaciones energéticas en enclaves seguros aislados tiene serias limitaciones logísticas (aprovisionamiento de material, transporte de productos y personal, alojamiento, etc.). En 2010 Irak todavía no había alcanzado el nivel de producción de 2001, y los 2,4 mbd producidos permanecen muy lejos de los objetivos del gobierno de producir 12,5 mbd en 2017, considerado inalcanzable por la industria. La explicación de la incapacidad para aumentar la producción de manera rápida y sustancial se debe básicamente a las condiciones de inseguridad del país, que padece una insurgencia muy intensa, y a las tensiones entre comunidades. Un caso ilustrativo de las posibles tensiones entre territorios que podrían surgir en Libia son las dificultades para producir y exportar en las regiones kurdas de Irak: sólo en mayo de este año, Bagdad y el Gobierno Regional Kurdo alcanzaron un acuerdo para compartir las rentas obtenidas por los campos del Kurdistan; sin embargo, apenas unos meses después las exportaciones estuvieron paralizadas durante una semana entre acusaciones cruzadas que revelan la falta de confianza entre el gobierno central y el kurdo. Como veremos más adelante, la descentralización de la gestión de recursos naturales como los hidrocarburos dista de resultar óptima desde la perspectiva económica, pero puede acabar imponiéndose como último recurso político.

Respecto a la seguridad de las infraestructuras energéticas, debe a su vez diferenciarse por tipo de infraestructuras y su localización geográfica, que determinan el gradiente de vulnerabilidad. Las instalaciones más sencillas de asegurar son los campos *offshore* de gas y petróleo, seguidos de las refinerías de la costa y sus instalaciones asociadas de almacenamiento y terminales de exportación. Pese a ello, las instalaciones costeras son susceptibles de convertirse en objetivos de los gaddafistas. De hecho, la refinería de Ras Lanuf, la mayor del país con una capacidad de 200.000 bd, fue atacada por las fuerzas leales a Gaddafi el 12 de septiembre, pocos días después del anuncio del reinicio de la producción en el este del país. El ataque tuvo lugar por sorpresa en una zona que los rebeldes creían segura, y aunque no causó grandes daños muestra la vulnerabilidad de las infraestructuras energéticas del país y la disposición de los gaddafistas a sabotearlas.

Mapa 1. Infraestructuras de gas y petróleo en Libia



Fuente: US Energy Information Administration (2011, "Facts on Libya: Oil and Gas", febrero).

Los campos de petróleo y gas del este del país, que incluyen los grandes campos petrolíferos de Sarir y Mesla, así como los de Al-Hamra, situados al sur de Trípoli, y todo su conjunto de infraestructuras de acompañamiento, presentan un mayor grado de vulnerabilidad al estar más lejos de la costa y aislados en zonas desérticas. Pero la situación de seguridad más complicada probablemente se da en los campos de Murzuk, situados al suroeste del país, cerca de Níger y de territorio tuareg, cercanos a la ruta todavía transitada por las fuerzas gaddafistas en dirección a Níger y objetivo plausible para ataques realizados desde dicho país. En esos campos es precisamente donde se ubican las concesiones explotadas por Repsol, lo que requiere medidas adicionales de seguridad que la compañía se encuentra evaluando actualmente. Los oleoductos y gasoductos que unen los campos del interior con la costa a través de kilómetros de extensiones desérticas presentan también una mayor vulnerabilidad a los sabotajes. En general, cuanto más al sur, más cerca de al-Qaeda en el Magreb Islámico.

Las compañías internacionales están acostumbradas a trabajar en circunstancias hostiles, pero suelen hacerlo confiando la seguridad de sus instalaciones y su personal a compañías de seguridad privadas. Sin embargo, el gobierno libio no puede aceptar la seguridad privada porque sería reconocer que no controla su territorio y su negativa a permitir la entrada de firmas extranjeras dedicadas a vigilar las instalaciones ha constituido uno de los puntos difíciles de las negociaciones llevadas a cabo hasta la fecha con las compañías internacionales. Hay indicios de que han empezado a surgir compañías libias de seguridad que pueden estar conectadas con redes clientelares locales, lo que puede crear problemas de rivalidad sectaria. En este contexto, el CNT ha creado una fuerza especial para garantizar la seguridad de las infraestructuras energéticas, pero parece que sólo una normalización de la situación podrá permitir el regreso de los trabajadores a todas las instalaciones y contar con los medios materiales necesarios para operarlas. Debe considerarse que en Libia la seguridad (física y jurídica) parte de cero y que probablemente llevará años desarrollarla.

Reconstrucción

En general, las infraestructuras no parecen haber quedado muy dañadas, si bien las compañías se encuentran todavía evaluando la magnitud de los daños y las necesidades de reparación. El CNT ha apuntado que apenas entre el 10% y el 15% de las infraestructuras han resultado afectadas, pero si se trata de instalaciones de transporte, almacenamiento y terminales de exportación, esos daños pueden constituir cuellos de botella para el resto de la industria. Algunas instalaciones han sido minadas, como el complejo de Brega, que incluye una terminal de exportación de petróleo y otra de GNL desde donde se exportaba todo el GNL libio a España, además de una refinería. Los tanques de la terminal de exportación de petróleo de Es-Sider, la mayor de Libia, también resultaron dañados, así como al menos un tanque de la terminal de Brega. Los campos de gas de Hateiba, al sur de Brega, fueron saboteados dejando escapar el gas. En abril las fuerzas de Gaddafi atacaron con misiles una estación de bombeo y varias instalaciones de producción en el campo de Messla, dañándolo gravemente. En mayo atacaron otra estación de bombeo del oleoducto Messla-Tobruk.

Además de estos ataques, casi todas las instalaciones han estado abandonadas y sin que se realizasen las tareas básicas de mantenimiento durante buena parte de la guerra, y han sido objeto de robos de material y vandalismo. Los ataques aéreos de la OTAN han evitado en lo posible bombardear las infraestructuras básicas, lo que aprovecharon los gaddafistas para ocultar misiles y otro armamento en complejos petroquímicos que ahora deben ser revisados de manera exhaustiva antes de permitir el retorno de los trabajadores.

La reconstrucción de las infraestructuras energéticas dañadas en los casi siete meses de guerra civil corre en paralelo a la situación de seguridad. Total ha anunciado el reinicio de la producción de la plataforma *offshore* Al Jurf, donde cree que restablecer los niveles de producción previos al conflicto llevará varias semanas. Eni ha anunciado el restablecimiento de la producción en los campos de Abu-Attifel, en la cuenca de Sirte, y pretende reiniciar la exportación de gas a Italia a través del gasoducto Greenstream en las próximas semanas desde la estación de compresión de Mellitah, cerca de Zawia y Trípoli. Una de las compañías estatales libias, Sirte Oil, acaba de anunciar que los campos de gas de Hateiba y Assoumoud vuelven a producir, y que el de Sahl está en proceso de reiniciar las operaciones. Todos ellos se encuentran en la cuenca de Sirte.

Sin embargo, todavía no se ha iniciado un proceso sistemático y global de evaluación de daños, y en algunas instalaciones más remotas ni siquiera ha comenzado. Así, Repsol sigue evaluando el estado de sus instalaciones mediante ciudadanos libios y contratistas. Agoco, la empresa filial de la compañía nacional libia que se alineó con los rebeldes al principio del conflicto, ha declarado que las condiciones de seguridad no reúnen los requisitos para reiniciar la producción en algunos de los campos que opera. Recientemente, un operario de ENI llevó a cabo un rápido reconocimiento del campo Elephant, el más grande de los operados en Libia por la compañía italiana en el área de Murzuk (unos 130.000 bd de crudo), descubriendo grandes destrozos en el aeropuerto y las instalaciones, cuyas estructuras de control electrónico habrían sido destruidas por los gaddafistas. Varias compañías están encontrando dificultades para llevar a los trabajadores sobre el terreno, a lo que se suman las dificultades para alojarlos y mantenerlos, y para abastecer las plantas del material y los repuestos requeridos.

A pesar de los mensajes optimistas emitidos por el CNT, no parece que la situación de seguridad y el estado de las infraestructuras permitan un regreso a la normalidad en meses, incluso años si la situación evoluciona desfavorablemente en el campo de la seguridad. La AIE cree que la producción libia no volverá a su plena capacidad hasta 2015. En un informe reciente, Goldman Sachs apunta que la producción podría alcanzar casi 600.000 barriles si los campos occidentales pudiesen reconstruirse y asegurarse con rapidez, pero ese parece distar de ser el caso como ha reconocido Agoco. La propia incapacidad de Libia para aumentar de forma rápida su producción tras el levantamiento de las sanciones de Naciones Unidas (1999) y estadounidenses (2004) pone en duda las previsiones más optimistas.

Al igual que ocurre con la seguridad, la prioridad por reconstruir las infraestructuras energéticas no está sólo en las instalaciones dedicadas a la exportación. En la actualidad, Libia no produce combustible suficiente para abastecer las necesidades de su población y los esfuerzos militares del CNT. Algunas estimaciones apuntan a que apenas refinan el 20% de esas necesidades y en muchas partes del país se reportan situaciones de escasez entre la población civil que no han podido ser solventadas tras su liberación por parte de los rebeldes. El abastecimiento de gas y electricidad debe ser otra de las prioridades, lo que incluye las necesidades de energía para desalar agua y para bombearla desde los acuíferos saharianos. Priorizar la exportación a expensas de restablecer el abastecimiento de los servicios básicos a la población, además de ineficaz técnica y económicamente, podría ser un error político difícil de reparar.

Gobernanza

La cuestión de cómo gestionar el sector energético libio y redistribuir las rentas que procura de manera más transparente es el tercer reto a corto plazo que afronta el país. Aunque este vector ha sido menos atendido que los de la seguridad y la reconstrucción, su evolución resulta crucial en varios aspectos. En primer lugar, y este ha sido el elemento que más atención ha recibido, de él depende el futuro posicionamiento de las diferentes compañías internacionales en el sector energético libio. A su vez, la evolución del propio sector depende del papel otorgado a esas compañías. Las compañías internacionales, incluyendo a Repsol, ya han iniciado los contactos con las autoridades del CNT, pero resulta evidente que antes de pasar a la etapa de negociaciones es imprescindible que se consoliden los interlocutores clave del país, en concreto los responsables del Ministerio del Petróleo y de la compañía nacional libia.

Desde una perspectiva más amplia, los mecanismos y condiciones contractuales que se apliquen en el futuro para otorgar las nuevas concesiones o, eventualmente, renegociar los contratos existentes, así como la manera en que las rentas de las exportaciones de hidrocarburos repercutan en la población, definirán en gran medida la evolución del país. El CNT ha afirmado que respetará los contratos existentes, pero se ha reservado la posibilidad de revisar aquéllos en que se descubran indicios de corrupción, lo que deja un margen de discrecionalidad bastante amplio. En todo caso, la prioridad ahora es recuperar cuanto antes la producción y para ello el CNT necesita que las compañías extranjeras vuelvan a operar en el país, y la mejor manera de hacerlo es en el marco de los contratos existentes. Las revisiones o los términos de las nuevas concesiones sólo deberían empezar a plantearse cuando el futuro de las operaciones existentes esté al menos en curso. Aún así previsible que estos asuntos vayan ganando en importancia conforme mejore la seguridad y avance la reconstrucción, por lo que resulta útil recurrir a las lecciones aprendidas en materia de recuperación y pacificación tras los conflictos en países con recursos naturales abundantes.

La literatura académica sobre el impacto de la abundancia de los recursos naturales en los conflictos armados es muy abundante y su análisis detallado excede el objetivo de estas páginas. No obstante es interesante apuntar algunos resultados empíricos, como que una elevada dependencia de las exportaciones de recursos naturales aumenta el riesgo de guerra civil, que éste se reduce cuando se dan contrapesos institucionales al poder y aumenta la transparencia de la gestión de esos recursos, o que un conflicto en un país con recursos naturales valiosos como los hidrocarburos tiene el doble de probabilidad de reproducirse durante los cinco años posteriores al mismo.² Una gestión adecuada de los recursos naturales es uno de los factores que pueden ayudar a evitar que el conflicto se reproduzca, bien sea con los mismos protagonistas o con contendientes diferentes.

Además, los recursos naturales proporcionan una oportunidad para promover la paz tras el conflicto, cuando las prioridades se centran en estabilizar el país, llevar a cabo una transición ordenada y consolidar la pacificación del territorio. Entre las actividades típicas para la creación de confianza tras un conflicto se encuentran las relacionadas con la reconstrucción, la satisfacción de las necesidades básicas y establecer un marco institucional capaz de acomodar posibles divergencias en las preferencias de los actores implicados con el mínimo coste, político y económico. Parte de estas actividades están directa o indirectamente relacionadas con los recursos naturales. La satisfacción de las necesidades básicas de la población es un paso ineludible para crear confianza en el nuevo gobierno y en el proceso de pacificación. La reconstrucción de las infraestructuras debe por tanto orientarse prioritariamente a cubrir dichas necesidades.

Establecer una buena gobernanza de los recursos naturales resulta también clave para dinamizar la economía y crear puestos de trabajo, creando expectativas de mejora en la gestión y redistribución de las rentas derivadas de esos recursos. En muchas ocasiones, y desde luego en Libia, tras el conflicto el marco institucional heredado no cuenta con la capacidad ni la legitimidad necesarias para resolver los problemas de corrupción y protección de los derechos de propiedad que atenazan los esfuerzos de reconstrucción. En presencia de tensiones territoriales internas, caso de Irak o eventualmente de Libia, la delegación de la autoridad o establecer mecanismos de autoridad compartida sobre los recursos naturales puede ser un medio de aumentar las probabilidades de éxito de los esfuerzos de pacificación, si bien a expensas de pérdidas de eficiencia en la gestión de recursos a los que el principio de subsidiariedad aconseja mantener bajo control nacional y no regional o local. En muchos casos, compartir las rentas de los recursos naturales es un pre-requisito para la pacificación, como ocurre en Irak, donde la constitución permite que los gobiernos regionales recauden impuestos sobre operaciones relacionadas con los hidrocarburos. En otros casos, como ocurre en Nigeria con el Delta del Níger, un gobierno local puede recibir una proporción fija de las rentas obtenidas.

En muchas ocasiones, y Libia parece un ejemplo claro de ello, los conflictos se originan por fallos en la gobernanza de los recursos naturales que se traducen en corrupción, falta de transparencia y de rendición de cuentas, y una redistribución poco inclusiva de sus rentas. Las posibles vías para mejorar la gobernanza de los recursos naturales han sido objeto de numerosos análisis en los últimos años, pero los principales resultados se plasman en la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractivas (EITI en sus

² Véase, por ejemplo, la obra de Paul Collier. Sobre pacificación y recursos naturales puede consultarse Nichols, Lujala y Bruch (2011), "When Peacebuilding Meets the Plan: Natural Resource Governance and Post-Conflict Recovery", *Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. XII, nº 1, pp. 11-26.

siglas inglesas), apoyada por muchas de las empresas presentes en Libia, como Repsol, Total, Eni y BP, entre otras.³ La *Natural Resource Charter* (NRC), apoyada por el Banco Mundial y el FMI, declina los requerimientos de la EITI en 12 preceptos (véase el Cuadro 1) que se resumen en dos: transparencia e inclusividad. La propia UE cuenta con una iniciativa que aplica esos preceptos al ámbito más restringido de la gestión forestal, la iniciativa denominada *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT), y las exigencias de la SEC estadounidense de que las empresas cotizadas en ese país reflejen los pagos de forma transparente abunda en ese mismo sentido.

Cuadro 1. Los 12 preceptos de la *Natural Resource Charter* (NRC)

- (1) La explotación de los recursos naturales de un país debe diseñarse para asegurar el mayor beneficio social y económico para su población.
- (2) Una buena gestión de los recursos naturales requiere que el gobierno esté sujeto a la rendición de cuentas y una población informada.
- (3) Las políticas fiscales y los términos contractuales deben asegurar que el país obtiene todos los beneficios derivados del recurso, sujetos a las necesidades de atraer inversiones extranjeras para realizar dichos beneficios.
- (4) La competencia en la concesión de contratos y derechos de explotación puede ser un mecanismo efectivo para asegurar su valor e integridad.
- (5) Los proyectos de explotación de recursos naturales pueden tener efectos locales económicos, medioambientales y sociales significativos que deben identificarse y, en su caso, ser mitigados o compensados.
- (6) Las compañías nacionales dedicadas a la explotación de los recursos naturales deben operar de manera transparente.
- (7) Las rentas de los recursos deben usarse prioritariamente para promover un desarrollo económico sostenido e inclusivo permitiendo elevados niveles de inversión en el país.
- (8) El empleo efectivo de las rentas de los recursos requiere que el gasto y la inversión domésticos progresen gradualmente y tengan en cuenta la volatilidad de los ingresos.
- (9) El gobierno debe emplear la abundancia de recursos para aumentar la eficacia y equidad del gasto público.
- (10) El gobierno debe facilitar las inversiones del sector privado con el objetivo de diversificar la economía y aprovechar las oportunidades de aumentar el valor añadido generado domésticamente.
- (11) Los gobiernos de las compañías extractivas deben exigir el cumplimiento de las mejores prácticas.
- (12) Todas las compañías extractivas deben seguir las mejores prácticas en materia de contratación, pagos y operativa.

Fuente: <http://www.naturalresourcecharter.org/precepts>.

En su conjunto, la NRC ofrece un buen punto de partida para diseñar una gobernanza adecuada de los recursos naturales en países como Libia. Lamentablemente, hasta la fecha el compromiso de la comunidad internacional (especialmente de los países más implicados en la operación de la OTAN) y del CNT con esos principios no ha sido muy explícito. Sin embargo, obviarlos supone hipotecar ya en el corto plazo la resolución del conflicto libio en la medida en que no se solventarían los fallos de gobernanza que en buena medida explican su aparición. De hecho, la percepción de que algunas potencias occidentales han iniciado una carrera por capitalizar su apoyo (militar y/o político) al CNT puede resultar un elemento muy negativo para la credibilidad de sus declaradas intenciones humanitarias. Si se percibiese que ahora no se quiere transparencia para ocultar privilegios, sería casi como reconocer que se intervino para obtenerlos.

Por otro lado, el olvido de cuestiones como la transparencia o la equidad en la redistribución de las rentas de los hidrocarburos devolvería al conflicto a su punto de partida: en ausencia de mecanismos institucionalizados para repartir y compartir esas rentas es previsible que el conflicto se reproduzca, aunque probablemente con distintos

³ Para más información puede consultarse la página web de la EITI: www.eiti.org.

actores. Adicionalmente, nada garantiza que en el futuro una mala gobernanza no se traduzca en efectos contraproducentes para los intereses de las compañías occidentales. En ausencia de un marco institucional adecuado es perfectamente factible que las empresas chinas, rusas o brasileñas (hoy penalizadas por su comportamiento poco proclive al CNT) sean capaces de resultar más atractivas en un contexto de mal gobierno y falta de seguridad, en el que algunas de ellas se mueven con mayor facilidad que las occidentales. A este respecto, el ejemplo de Irak vuelve a ser pertinente. En ese caso es posible que los países occidentales implicados vean como no son capaces de proyectar ni sus valores ni sus intereses; es decir, que la falta de compromiso con los primeros termine minando los segundos.

Estas consideraciones son especialmente relevantes para la UE, cuyo discurso sobre el buen gobierno puede verse definitivamente desacreditado en Libia y otros países de la región. También lo son para potencias medias como España, que carecen de la capacidad de influencia en Libia de estadounidenses, británicos, franceses e italianos a la hora de defender sus intereses. En ambos casos, la mejora de la gobernanza del sector energético libio permitiría alinear valores e intereses de manera más clara y a más corto plazo de lo que ocurre con los países mencionados. En un entorno más transparente y de mayor exigencia de rendición de cuentas las ventajas políticas se reducen y las económicas se consolidan. Esta reflexión no se aplica sólo a las compañías energéticas internacionales, sino también a las empresas interesadas en participar en la reconstrucción del sector energético del país.

Conclusiones: Buena parte del futuro de Libia se juega en el sector energético. De los tres vectores destacados en estas páginas, seguridad, reconstrucción y gobernanza energética, las prioridades del CNT y de la coalición aliada parecen haberse centrado exclusivamente en las dos primeras y, dentro de ellas, en la seguridad de las infraestructuras energéticas y la reconstrucción de las instalaciones necesarias para restablecer las exportaciones. Por el contrario, los apartados anteriores han destacado la necesidad de alcanzar un clima general de seguridad, en la medida en que el enfoque de centrarse en asegurar los enclaves energéticos no parece realista: la seguridad resulta difícilmente divisible: la hay o no la hay.

Respecto a la reconstrucción se ha subrayado el imperativo de priorizar las infraestructuras que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población libia relacionadas con la energía, que en el caso libio además de combustibles y electricidad se extienden a los requerimientos energéticos que entraña en el país el abastecimiento de agua. Las dificultades para abordar a corto plazo tanto la seguridad como la reconstrucción apuntan a que los ritmos de retorno a la normalidad pueden dilatarse en el tiempo por encima de las proyecciones del CNT y los deseos de las propias compañías internacionales, especialmente en un contexto de incertidumbre sobre el perfil, orientación y composición del gobierno provisional en ciernes.

No obstante, el vacío más preocupante se refiere a la ausencia de debate sobre la manera de mejorar la gobernanza del sector energético del país, sin lo cual el riesgo de que el conflicto se reproduzca bajo pautas similares aumenta de manera importante. Cualquier medida que no tenga en cuenta la centralidad del sector energético en Libia y su potencial para alimentar una cadena sucesiva de conflictos corre el riesgo de resultar irrelevante. La comunidad internacional, y la propia UE, tienen a su disposición numerosas lecciones aprendidas que precisan con suficiente nitidez en qué consiste un marco adecuado y sostenible en el tiempo para la gobernanza de los recursos naturales,

en este caso de los hidrocarburos. Ese marco proporciona además un ejemplo de alineación de valores e intereses para la UE y los Estados miembros más activos en el apoyo al CNT. En ausencia del mismo, es posible que el pago de traicionar los valores de transparencia, rendición de cuentas e inclusividad sea perjudicar sus propios intereses.

Gonzalo Escribano

Investigador principal y director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano