

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Nigeria y el Crudo Ilegal: Opciones Internacionales para Luchar contra la Exportación de Petróleo Robado

Christina Katsouris y Aaron Sayne

Septiembre 2013

El documento original y el informe completo en inglés, publicados por Chatham House, se encuentran disponibles en el siguiente enlace: chathamhouse.org/nigeriaoil. La traducción al español de este documento ha sido realizada por Casa África en colaboración con Chatham House.



CHATHAM HOUSE

Resumen Ejecutivo y Recomendaciones

El crudo de Nigeria está siendo robado a escala industrial y parte de lo que se roba se destina a la exportación. Centros financieros mundiales blanquean estos procesos, cuyos beneficios se emplean en la compra de activos tanto dentro como fuera del país. En Nigeria, políticos, oficiales del ejército, militantes, personal de la industria extractora, comerciantes de petróleo y varias comunidades se benefician de esta práctica junto con grupos criminales organizados. Este comercio mantiene a su vez a otros grupos transnacionales de crimen organizado en el Golfo de Guinea.

Este informe explora las dimensiones internacionales del robo del crudo nigeriano y aborda la espinosa cuestión de qué podría –y debería– hacer la comunidad internacional al respecto.

Antecedentes

Nigeria ofrece un medio ambiente muy propicio para el robo de crudo a gran escala, con la corrupción y el fraude dominando el sector petrolero del país. Una economía política dinámica y excesivamente poblada impulsa la competencia para aprovecharse de los recursos saqueados, mientras una mala dirección política ha potenciado el oportunismo violento por el petróleo y abierto las puertas al crimen organizado. Y dado que Nigeria es el décimo tercer país productor de petróleo –las exportaciones superaron a menudo los dos millones de barriles por día en 2012– las apuestas son muy altas.

La historia básica de cómo desaparece el crudo de Nigeria se ha venido contando durante años. Para robar petróleo, los ladrones acceden a los oleoductos y otras infraestructuras en el Delta del Níger y luego bombean el petróleo hacia barcazas y botes. Parte del crudo se refina localmente mientras grandes navíos se lleven el resto fuera del país. Algunas denuncias apuntan a que el petróleo desaparece también de al menos algunas de las apenas dos docenas de terminales de exportación nigerianas.

Este relato, aunque correcto en líneas generales, es una excesiva simplificación de lo que en realidad sucede. Las líneas que dividen los suministros legales de los ilegales en el petróleo de Nigeria pueden ser muy borrosas. El sistema del Gobierno para vender su propio petróleo atrae a muchos intermediarios dudosos, creando un mercado confuso y de alto riesgo. La industria del petróleo de Nigeria es, además, una de las menos transparentes del mundo en términos de flujo de hidrocarburos, ventas y rentas asociadas. Los responsables de la vigilancia del sector y los dirigentes políticos piensan a menudo que saben más del robo de petróleo de lo que conocen en realidad.

Los detalles precisos sobre quién roba son esquivos incluso dentro del país, ya que una red típica de robo a gran escala cuenta con facilitadores, gente encargada de las operaciones, la seguridad y del transporte al extranjero y dentro de las fronteras nacionales, compradores, vendedores y un gran abanico de oportunistas. Los altos cargos nigerianos afilaron sus dientes en el negocio del robo de crudo durante el gobierno militar y, con el transcurso del tiempo, han aflorado pruebas que indican que miembros corruptos de las fuerzas de seguridad del país estaban profundamente involucrados en esta actividad. El regreso a la democracia en 1999 dio la oportunidad a algunos cargos civiles y ‘padrinos’ políticos de tener más acceso al petróleo robado.

¿Deberían comprometerse los gobiernos extranjeros?

Actualmente, el robo de petróleo es una especie de crimen organizado que está casi completamente fuera del radar de la comunidad internacional. Fuera de Nigeria, los dirigentes son conscientes de que el

problema existe, y ocasionalmente muestran algún interés en altos niveles políticos; pero los socios comerciales y diplomáticos de Nigeria no han adoptado medidas reales y no hay ningún grupo de interés dentro del país que cuente con un historial de compromiso sostenido y serio sobre el asunto. La falta de buena inteligencia que produce esta situación significa que los actores internacionales no pueden evaluar completamente si el robo del petróleo nigeriano afecta a sus intereses. Los gobiernos necesitan saber más sobre el robo del crudo de Nigeria y sus opciones de actuación antes de destinar recursos para hacer frente al problema.

Los gobiernos foráneos deberían haber aunado esfuerzos para reducir las exportaciones de petróleo robado significativamente. Nigeria no podía detener el tráfico ilegal por sí sola y hay un valor limitado en las opciones de otros países por su cuenta. Sin embargo, una inteligente campaña transfronteriza podría, al menos en teoría, cerrar mercados y centros financieros y aumentar el coste del robo.

Algunos argumentos a favor de la intervención internacional son más convincentes que otros. El petróleo robado en Nigeria y el dinero obtenido de él contaminan los mercados y las instituciones extranjeras, creando riesgos políticos, legales y de reputación. Puede también comprometer parte del legítimo negocio petrolero. Por otra parte, el robo de crudo no ha supuesto un gran riesgo de seguridad para Nigeria o África Occidental, aunque ha ayudado a desestabilizar el Delta del Níger y podría hacerlo de nuevo. Y la idea de que la comunidad internacional debería calificar el petróleo robado como 'petróleo sangriento' (*blood oil*), como ha sucedido con el tráfico de diamantes o minerales que han financiado conflictos no está apoyada por hechos o leyes actuales.

Algunos piensan que la escala del comercio es demasiado grande para no actuar, pero no está suficientemente claro cómo se roba o se exporta buena parte del petróleo que Nigeria produce. Sin un mejor conocimiento sobre cómo funciona el robo del petróleo, los gobiernos que quieran ayudar a solucionar el problema podrían verse superados por las circunstancias. Una mala planificación sería probablemente una forma más de perder el dinero del contribuyente, de provocar tensiones diplomáticas, de no entender el medio político local y de legitimar a los extremistas.

Aceptando que un Gobierno extranjero decidiera actuar, ¿con quién deberían comprometerse sus dirigentes? El Gobierno nigeriano tiende a actuar contra el robo solo cuando alcanza niveles difíciles de gestionar. Las anteriores administraciones confiaban en muestras ad hoc de fuerza militar y acuerdos políticos, una senda que puede seguir en gran medida el presidente actual, Goodluck Jonathan. Este asunto afecta en diferentes niveles a cinco compañías petroleras internacionales que producen la mayor parte del crudo nigeriano. Algunos actores cuestionan la sinceridad de las declaraciones públicas de estas empresas sobre el robo, especialmente cuando no les supone una gran pérdida. Ningún otro grupo de interés, desde los comerciantes del petróleo y los militantes a los activistas y las comunidades de las zonas petrolíferas del país, parece tener la combinación adecuada de influencia y voluntad de cambio.

Recomendaciones

Este informe recomienda los siguientes cuatro primeros pasos para elaborar una campaña transfronteriza contra el robo:

- Nigeria y sus posibles socios deben priorizar la recopilación, análisis y comunicación de inteligencia
- Nigeria debe considerar otras medidas para ganarse la confianza de sus socios

- Otros estados deben empezar a eliminar parte del comercio que saben que se lleva a cabo dentro de sus fronteras
- Nigeria tiene que articular una estrategia propia, de varios puntos de acción y contando con varios socios para abordar el problema

Prioridades en la recopilación de inteligencia

El futuro trabajo de inteligencia sobre el crudo nigeriano debe centrarse en los siguientes cuatro temas.

Volumen de petróleo robado

Las estimaciones respecto a la cantidad total de petróleo que Nigeria pierde por robo varían notablemente. Hay composiciones de lugar con diferencias fundamentales según las cifras que se acepten. Los mejores datos disponibles sugieren que una media de 100.000 barriles al día desaparecieron de las instalaciones en suelo, marismas y aguas superficiales en el primer trimestre de 2013. Este número no incluye lo que pueda pasar en los puntos de exportación y da por hecho fiable, además, la integridad de algunos datos de la industria. Pero hay factores que confunden la cuestión como malos sistemas de medición; discrepancias con respecto a cuánto petróleo se roba frente a cuánto se vierte por deficiencias, y con respecto al crudo que se exporta y el que se refina localmente; declaraciones incongruentes sobre las terminales de exportación y pruebas contradictorias sobre los robos. Para confirmar las estimaciones, los investigadores pueden centrarse en:

- El número y capacidades operativas de las bandas que roban petróleo en activo
- La naturaleza y el tamaño del llamado robo de petróleo de “cuello blanco”
- Patronos de trayecto, anclaje y repostaje de los barcos sospechosos de robar petróleo en aguas nigerianas
- Una investigación sobre los petroleros pequeños y de media capacidad que fondean en las costas del Delta del Níger
- La elaboración de un mapa de los principales centros de aprovisionamiento ilegal

Los movimientos del petróleo robado

El crudo puede moverse de forma compleja una vez que deja las aguas nigerianas. Los compradores dividen el crudo en barcos individuales o pasan el petróleo de barco a barco. Otros mezclan distintos grados de petróleo y almacenan grandes cantidades. Ninguna de estas acciones es sospechosa per se, pero los ladrones pueden usarlas para blanquear el crudo robado en el mercado legal. Las fuentes entrevistadas durante la investigación para este reportaje señalaron con dudas a los EE. UU., varios países de África Occidental, Brasil, China, Singapur, Tailandia, Indonesia y los Balcanes como posibles destinos. Los resultados de una comparación de 10 años de las cifras del petróleo exportado de Nigeria con los datos de importación de 20 países podrían apoyar parcialmente estas afirmaciones. Dando un paso más, el personal de inteligencia tiene que comprender:

- El posible rol de las materias primas en el robo de petróleo
- Las principales nacionalidades implicadas, especialmente en los altos niveles del negocio
- Los casos estudiados de las empresas refinadoras sospechosas
- Las prácticas de mezclado y almacenamiento del petróleo de Nigeria
- Cualquier relación entre el robo y el comercio del crudo

El rastro del dinero

Las grandes redes de robo de crudo de Nigeria usan bancos extranjeros y otros canales para acumular

y blanquear sus ganancias. Los ladrones tienen muchas formas de disfrazar los fondos que mueven por todo el mundo. Éstas incluyen el contrabando de dinero en efectivo, préstamos en efectivo, el uso de intermediarios, de compañías fantasmas y de paraísos fiscales, el soborno de banqueros, destinar el dinero a negocios legítimos y la compra en efectivo de artículos de lujo. Los entrevistados nombraron a varios países del Este, Oeste y Sur de África, además de a Dubai, Indonesia, India, Singapur, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza como posibles centros de lavado de dinero. Parece que buena parte del dinero termina en Nigeria, aunque algunos evitan de lleno el sistema financiero. Los investigadores de esta área podrían centrarse en:

- Cómo pagan los ladrones sus gastos más importantes, principalmente los barcos
- El uso de contrabando de efectivo para esconder sus actividades
- El uso de bancos nigerianos para lavar dinero
- Perfiles de los facilitadores usados por los supuestos ladrones para mover su dinero
- Saber quién fleta, asegura y emite letras de crédito relacionadas con los barcos que se llevan el petróleo

Riesgos para la seguridad

Históricamente, el robo de petróleo ha sido un síntoma tanto como una causa de conflictos violentos en partes del Delta del Níger. Podría desestabilizar el área otra vez, especialmente si las agencias de seguridad actúan contra la gente incorrecta, si las mafias del robo empiezan guerras territoriales o si los políticos usan los beneficios para financiar campañas electorales. A largo plazo, el robo del petróleo de Nigeria podría dañar intereses estratégicos más amplios en el Golfo de Guinea al fortalecer otro tipo de crimen organizado con historial de desestabilización de gobiernos. Los puntos más sensibles son el terrorismo, el tráfico de droga y la piratería. Para entender mejor los riesgos, los encargados de la inteligencia deben investigar:

- El papel que los militantes del Delta del Níger desempeñan en el robo de crudo, especialmente desde la amnistía de 2009
- Las actuales tensiones y rivalidades entre las redes de robo de petróleo
- La naturaleza y fuerza de los intereses del norte de Nigeria en el robo de crudo
- Las relaciones entre esta actividad, el tráfico de drogas y el terrorismo
- El posible uso del petróleo robado como medio para financiar campañas electorales

Opciones para los gobiernos extranjeros

Los gobiernos que quieran abordar el comercio internacional de crudo robado tienen tres opciones principales. Cada opción supone varias intervenciones posibles, algunas de ellas son más recomendables que otras. Este informe evalúa sus fuerzas y debilidades relativas, pero sólo hasta el punto en que es posible fuera de una estrategia multipartita detallada o un plan de acción.

Controlar el movimiento físico del petróleo

Los responsables extranjeros no pueden hacer mucho para controlar el movimiento del petróleo nigeriano, especialmente el que tiene lugar fuera de sus fronteras. Las tres áreas de intervención siguientes han sido consideradas durante mucho tiempo:

Marcar genéticamente el petróleo

El marcado genético del crudo no es una herramienta fiable para prevenir el robo. La tecnología existente tiene muchas limitaciones. Tampoco está claro cómo los gobiernos podrían usar esta

tecnología como una herramienta válida de trabajo policial que sirva como prueba en los tribunales para procesar a los criminales.

Sanciones

Ningún país debería considerar seriamente prohibir las importaciones de petróleo para detener el robo de crudo. Esta iniciativa podría crear una contradicción fundamental entre fines y medios. Congelar los activos de los ladrones de petróleo y cancelar sus licencias comerciales, impedir que los bancos les presten dinero y procesar sus pagos, o denegarles visados podría ser de más ayuda si se usan con otras medidas.

Reforma de la seguridad marítima

La ayuda internacional a agencias de seguridad que patrullan el Golfo de Guinea podría, en teoría, ayudar a poner en aprietos a los ladrones. Pero los programas tendrían que centrarse en los problemas reales a que se enfrentan las acciones policiales y conseguir el apoyo de la presidencia y la armada de Nigeria. La ayuda a organismos y grupos de interés ofrece poca seguridad con respecto al robo, al igual que la formación y la compra de material nuevo para la armada. El seguimiento de los barcos por satélite, otra opción muy debatida, solo es válida en la medida en que el trabajo policial la apoye. Detener barcos y a personas descubiertas moviendo petróleo robado internacionalmente es otra medida que puede toparse con fuertes impedimentos legales, aunque no insuperables.

Regular las ventas de petróleo

Nigeria tiene una amplia potestad de vender su petróleo a quien quiera. Ningún gobierno debería inmiscuirse en los fundamentos que rigen los mercados mundiales de petróleo para tratar un problema aislado como el del robo de crudo. Sin embargo, existen al menos dos opciones relativamente no intrusivas.

Iniciativas 'due diligence'

Hay razones de peso para considerar que al menos algunos refinadores podrían estar comprando crudo robado sin saberlo, dado que las prácticas de *due diligence* varían con el tamaño, capacidad, nacionalidad, presupuesto y lugar de operaciones. Un programa conjunto de grupos de interés que obligue a los refinadores y navieros a confirmar la legitimidad del crudo que compran de Nigeria puede ayudar a higienizar los mercados. Aunque un programa de ese tipo puede resultar costoso y verse envuelto en una burocracia farragosa si no se diseña bien, o si otras medidas no lo complementan.

Acciones legales contra compradores y vendedores de petróleo robado

Los gobiernos extranjeros podrían actuar contra los ladrones de petróleo con un abanico de penas locales tanto criminales como civiles. Los fiscales deberían también ser capaces de imputarlos por piratería, pillaje y otras violaciones de las leyes de conflicto armado, como han hecho algunos ya con las petroleras. Los altos cargos tienen que seguir mejores prácticas de procesamiento de crímenes organizados si los casos van a dar frutos más allá de los titulares.

Seguir el dinero

Seguir el rastro del dinero es un paso clave hacia el control del robo. Los beneficios impulsan el negocio y la relajación en las actividades policiales permite que los fondos se muevan libremente por los países subsaharianos y fuera de ellos. Las iniciativas más prometedoras se citan a continuación.

Casos de lavado de dinero y decomiso de activos

El encarcelamiento de los ladrones por lavado de dinero y decomisar sus activos deberá formar parte de casi cualquier estrategia transfronteriza. Preparar casos con garantías no será fácil, además, la policía anticorrupción de Nigeria debería ayudar a otros gobiernos a seguir las huellas del dinero. Pero la

parálisis de Nigeria no debe ser una excusa para que otras jurisdicciones no actúen en casos en los que tienen buena inteligencia financiera.

Perseguir legalmente el soborno

Las leyes contra el soborno pueden ofrecer a los organismos extranjeros una herramienta más para atrapar a los ladrones de crudo. Hace falta un análisis más profundo para determinar si el robo de petróleo cumple con todos los requisitos de la legislación sobre el soborno.

Apoyo para las iniciativas de transparencia

El apoyo de los donantes para la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva u otros grupos de presión pro transparencia no pueden hacer mucho para abordar el robo. El tipo de información que tales programas proporcionan no ayudaría a la mayoría de los organismos extranjeros a rastrear el petróleo y para la sociedad civil puede ser muy arriesgado comprometerse.

Nuevas regulaciones para el sector financiero –por ejemplo, para obligar a revelar datos de propiedad o poner límites en el uso de compañías fantasmas– podrían tener más valor.

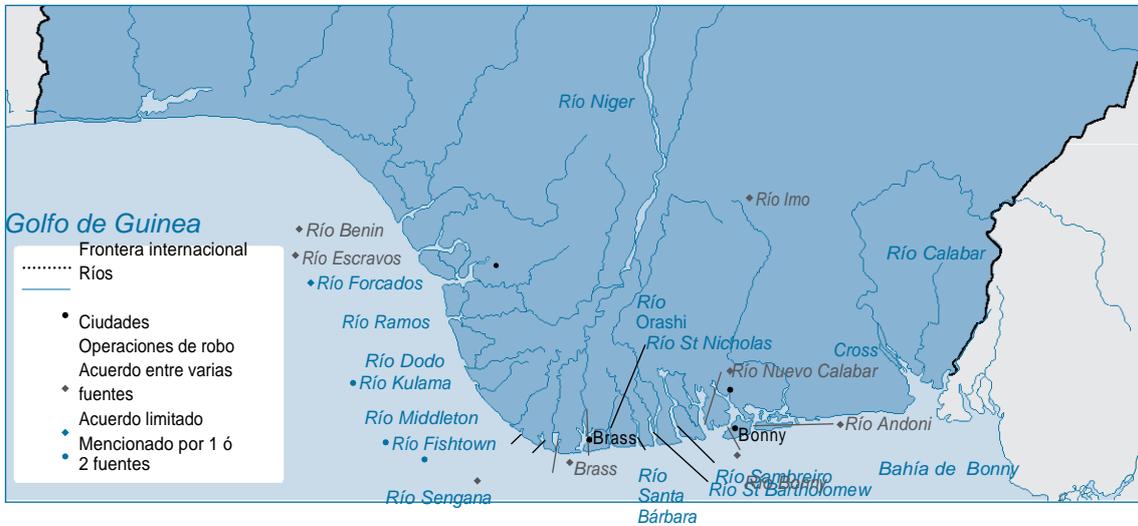
No hay soluciones fáciles para el problema del robo del crudo en Nigeria. Pero hay opciones que ayudan a reducir el problema, que podrían, si se gestionan bien, tener efectos positivos a la hora de abordar y reducir otras formas de crimen organizado transnacional. Esperamos que este informe aporte puntos de vista más matizados del problema y sirva de acicate para acciones significativas.

Para obtener más información puede contactar con:
Elizabeth Donnelly, Vicedirectora, Africa Programme
Chatham House
edonnelly@chathamhouse.org
www.chathamhouse.org/research/africa

Los estados del Delta del Níger



Ríos del Delta del Níger



Instalaciones petroleras en el Delta del Níger

