

***Plus ça change, plus c'est la même chose:* la economía política del desarrollo impulsado por las rentas en Mauritania**

Nicola Pontara *

Tema: Tras cuatro decenios de desarrollo impulsado por las rentas que han acabado de forma sistemática con toda competencia en los principales sectores de la economía, Mauritania sigue siendo intrínsecamente proclive a intervenciones autoritarias cuando se ven amenazados intereses importantes. La economía sigue creciendo a un ritmo relativamente lento y sigue sin diversificarse. Aunque la elección de Uld Cheikh Abdallahi en 2007 sí que supuso una ruptura con el pasado, su breve mandato se caracterizó por las mismas tensiones sin resolver que han venido provocando sistemáticamente la intervención de “hombres fuertes” desde la independencia del país en 1960¹.

Resumen: La economía de Mauritania se basa en los recursos naturales: mineral de hierro, pesca, cobre, oro y, más recientemente, petróleo. Los decenios de desarrollo impulsado por las rentas en estos sectores han fomentado el surgimiento de un sistema basado en el clientelismo y el trato de favor. Unos cuantos grupos poderosos controlan *de facto* las grandes empresas de comercio y el sector bancario, un fenómeno que ha impedido el surgimiento de un sector privado competitivo. Aunque las elecciones de 2007 dieron lugar a la Asamblea Nacional más plural desde el punto de vista político de la historia de Mauritania, el bloque de parlamentarios vinculado a la “vieja guardia” siguió controlando la mayoría de los escaños. El país presenta una compleja mezcla cultural y étnica. El grado de representación política y de poder económico, las cuestiones lingüísticas y el acceso a la tierra en el valle del río Senegal son algunos de los principales aspectos de la “cuestión nacional” aún por resolver, que caracteriza la interacción entre los principales grupos etnoculturales de Mauritania. En el futuro, la estabilidad del país dependerá de la capacidad de la clase política para empezar a abordar abiertamente estas cuestiones y darles una respuesta efectiva.

Análisis:

Antecedentes

La elección del Sidi Uld Cheikh Abdallahi el 19 de abril de 2007 se ha considerado la votación presidencial más libre y justa de la historia de Mauritania y el comienzo de la “Tercera República” del país. La llegada de Uld Cheikh Abdallahi puso fin al Gobierno de transición de la Junta Militar (el Comité Militar para la Justicia y la Democracia, o CMJD),

* *Economista principal del Grupo de Estados Frágiles del Banco Mundial, Washington, D.C.*

¹ Toda constatación, interpretación o conclusión corresponde únicamente al autor y no debe atribuirse al Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o sus países miembros. Se aplican las descargas de responsabilidad habituales.

responsable del derrocamiento de Maouiya Uld Ahmed Sid Ahmed Taya el 3 de agosto de 2005. La Asamblea Nacional, la más diversa de la historia de Mauritania desde el punto de vista político, también elegida libremente, comenzó su mandato quinquenal en mayo de 2007. En agosto de 2008, un golpe de Estado puso fin a la que podría considerarse la etapa más prometedora de la agitada historia poscolonial del país.

La economía política de la extracción de rentas

La economía política de Mauritania ha reflejado un modelo de desarrollo impulsado por las rentas desde su independencia, empezando por la expansión de una mina de mineral de hierro, siguiendo por la ayuda extranjera que desde 1974 ha supuesto de media más de una quinta parte del PIB anual y continuando, más recientemente, por la pesca. Desde febrero de 2006 Mauritania se ha convertido también en exportador de petróleo, aunque una serie de problemas técnicos han mantenido la producción bastante por debajo de las expectativas iniciales. Está previsto que los ingresos netos derivados del petróleo se sitúen en aproximadamente un 3% del PIB no petrolero, de promedio, de aquí a 2011, para dispararse a partir de entonces hasta aproximadamente el 10% del PIB no petrolero en 2012. Esto equivaldría a unos 100-130 millones de dólares anuales de aquí a 2011, momento en que esa cifra se duplicaría. En términos de exportaciones, en 2008 el petróleo supuso aproximadamente el 18% de todas las exportaciones del país. A pesar del marco relativamente bueno creado por las autoridades (en particular durante el período de transición) para lograr una gestión transparente de los ingresos derivados del petróleo, el legado del crecimiento impulsado por las rentas no favorece un uso eficaz de los ingresos del petróleo previstos.

La incapacidad para promover la competencia y la transparencia en los sectores enclave de la minería y la pesca refleja, en buena medida, la distorsión provocada por cuatro decenios de una absorción de rentas relativamente alta. Ni la minería ni la pesca han sido capaces de expandirse más allá de los enclaves y ambos sectores obtuvieron resultados inferiores a lo esperado en cuanto a valor añadido y generación de empleo. En el sector de la minería, la empresa estatal SNIM ha sido incapaz de aumentar de forma sustancial las exportaciones de mineral de hierro, que llevan fluctuando en torno a los 10 millones de toneladas anuales desde 1975. La pesca genera poco valor añadido nacional. Conforme a los lucrativos acuerdos de pesca firmados con la UE, hasta un 80% de lo pescado anualmente se transborda o desembarca en el extranjero.

El resto de la economía se ve debilitada por la falta de competencia en los sectores formales más importantes. El ciclo de la renta se ha centrado tradicionalmente en Nuakchot. Los amplios monopolios comerciales privados y unas empresas estatales de agua y electricidad poco eficientes extraen rentas de la economía urbana a costa de los productores privados nacionales, cuyos márgenes se ven reducidos por el elevado precio del agua y los cortes de electricidad. Los monopolios también dominan el crédito bancario, a costa de las pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas con conexiones políticas han dominado los contratos públicos de adquisición y reservado los mercados nacionales a los productos importados, aun cuando existieran productores locales con precios más bajos. Los monopolios, tanto públicos como privados, se muestran indiferentes a la inflación y el tipo de cambio ya que pueden hacer que sus mercados cautivos asuman los costes.

Otro legado del crecimiento impulsado por las rentas ha sido el desarrollo de una forma dependiente de capital social. El éxodo masivo del campo a las ciudades que comenzó en la década de 1940 y se repitió a finales de la de 1960 llevó a la aglomeración de miles

de nómadas en las zonas urbanas, que trataban de sacar provecho de la venta de su ganado en los mercados urbanos, a menudo en amplios poblados de chabolas. Esta migración masiva transfirió *de facto* las redes de parentesco locales a la economía nacional. El sistema funciona de la siguiente manera: los nuevos residentes urbanos dependen de la hospitalidad de sus parientes y esperan una intervención política en vez de adoptar medidas más directas para asegurarse una forma de vida. Este sistema exige que los habitantes de las ciudades en mejor situación redistribuyan sus ingresos para compartirlos con los menos afortunados, dado que el mercado de trabajo urbano no es capaz de absorber a los trabajadores de forma efectiva.

Aun así, las redes de protección social proporcionadas por estos parientes también se han visto sometidas a presiones, a medida que los residentes urbanos más ricos han ido teniendo la sensación de que, aunque sus ingresos aumentan, las obligaciones con respecto a los más desfavorecidos resultan cada vez más onerosas. El reciente incremento del coste de vida que ha afectado a Mauritania, al igual que a otros países de África, ha supuesto una carga adicional para la población. Esta preocupación se suma a la presión a que están sometidos los ministros del Gobierno para distorsionar las políticas de forma que se ayude a esta improvisada red de seguridad social. El efecto neto ha sido un uso menos eficiente de los recursos y un retraso del surgimiento de una economía competitiva.

Antes del último golpe, algunos observadores sugirieron que el Gobierno mauritano podría calmar las tensiones sociales derivadas de la lucha por las rentas centrándose en una doble estrategia que alimentara un sector de mercado dinámico en la economía rural, por un lado, y promoviera una reforma progresiva de la economía urbana, en gran medida impulsada por las rentas, por otro. Este enfoque supondría: (1) mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a nivel de toda la economía, mediante un mayor refuerzo de la política macroeconómica y la transparencia de las finanzas públicas; (2) acumular activos durante el período previsto de aumento de los ingresos derivados del petróleo para limitar los efectos del “mal holandés” y neutralizar las crisis económicas; y (3) evitar subvencionar el empleo y favorecer en cambio inversiones competitivas, en particular en las zonas rurales.

Se cree que, con el tiempo, esta doble estrategia aumentará el porcentaje de las rentas destinado a la creación de riqueza siguiendo las tendencias del mercado y reducirá la importancia relativa de las redes de clientelismo, evitando contrariar los intereses de captación de rentas en las zonas urbanas. Entre tanto, una economía rural dinámica y la actividad urbana competitiva que ésta estimula refuerzan la base política favorable al mercado en relación con la de los captadores de rentas. La reforma urbana para acabar con la búsqueda de rentas debería llevarse a cabo de forma progresiva, teniendo en cuenta los riesgos políticos a que se enfrentaría un Gobierno reformador que tratara de actuar de forma demasiado abrupta contra los poderosos intereses de los buscadores de rentas.

Por muy cuidadosamente que se aplicara, esta estrategia exigiría un Gobierno con capacidad de liderazgo y visión y capaz de llevar a cabo políticas que en ocasiones se topaban con poderosos intereses, para conseguir que las rentas propicien un crecimiento. El golpe militar de agosto de 2008 ha descartado semejante posibilidad, al menos por el momento.

La política de clientelismo y trato de favor

En Mauritania no han dejado de surgir acusaciones de corrupción de la elite. El régimen de su primer presidente, Uld Daddah, terminó como consecuencia de un golpe militar en 1978 por preocupaciones de ese tipo y por el aumento de la pobreza y la mala gestión de la economía como resultado de la gran cantidad de recursos consumidos por el conflicto en el Sáhara occidental. La marcha de Uld Daddah marcó el fin de la “Primera República” mauritana. Tras una serie de golpes de Estado de breve duración, el 12 de diciembre de 1984 llegó al poder Uld Taya, tras derrocar a Uld Haidallah.

Durante el mandato de Uld Taya se creó el Partido Republicano Democrático y Social (PRDS) para “tornar más civil” el régimen militar. Una nueva Constitución (que preveía un sólido sistema presidencial) fue sometida a referéndum en el país y aprobada en 1991, lo que marcó el comienzo de la “Segunda República”. Taya consiguió hábilmente mantenerse como jefe de Estado durante algo más de 20 años, controlando el ejército, tan proclive a los golpes, asegurándose el apoyo de la comunidad empresarial, abrazando el proceso de democratización y subiéndose al carro de la reforma económica de la década de 1990.

Taya forjó un *gran compromiso*, un acuerdo que unió a poderosos grupos bidán (véase más abajo) y a algunas de las elites negroafricanas en el poder, que juntos constituyeron la espina dorsal del PRDS. Su régimen se caracterizó por una oligarquía militar impulsada por el “neopatrimonialismo”, un sistema en que las relaciones verticales de lealtad y dependencia personal impregnan a un sistema político y administrativo formal a través de un sistema de partido predominante. Aunque se celebraron elecciones legislativas y presidenciales (en 1992 y 1997 y en 2003), el amplio control de los recursos estatales por el PRDS impidió prácticamente cualquier opción realista a una oposición cada vez más dividida y fraccionada.

Bajo el mandato de Taya, la política de identidad, manifestada en regionalismos, identidades tribales, solidaridades y conflictos, desempeñó un importante papel, junto con el establecimiento del pluralismo político. La creciente disparidad entre los ingresos de la elite y los del resto de la población impulsó un proceso de redistribución de la riqueza hacia una clientela escogida en función de su “etnia”, “tribu” o “estatus” en el sistema de castas de la sociedad mauritana. La falta de unidad entre los grupos dominantes permitió a los líderes mantener el poder valiéndose del control estatal de las actividades productivas para generar los recursos que permitieran mantener un sistema clientelista y nepotista. Los principales funcionarios del Gobierno rotaban de forma periódica. El poder político buscó y consiguió el apoyo de la dinámica elite empresarial, que se propuso conquistar el “mercado estatal”.

En su último año, el régimen de Taya se vio debilitado por una serie de factores, tanto internos como externos. Taya forjó nuevas alianzas, abrazó la política exterior de la Administración Bush (impopular en su país) y apoyó la lucha contra el “terrorismo islámico” en el noroeste de África. Además, como demostró el golpe fallido de 2003, liderado por oficiales y soldados Uld Nasser, una tribu bidán oriental, Taya empezó también a contrariar a grupos importantes y a sus aliados, debilitando la solidez del *gran compromiso*. A nivel exterior, el aspecto regional jugó en su contra, ya que la llegada al poder de Abdoulaye Wade en Senegal y Amadou Toumani Touré en Malí renovó las esperanzas de democratización en África Occidental.

Uld Taya fue derrocado por un golpe de Estado incruento el 3 de agosto de 2005. Los líderes del golpe crearon el CMJD, dirigido por el coronel Ely Uld Mohamed Vall (el jefe

de Seguridad de Taya), disolvieron el Parlamento y formaron un nuevo Gobierno de transición. Las nuevas autoridades no tardaron en emitir fuertes señales de su compromiso con el retorno a un Gobierno democrático. Los representantes de los partidos políticos, que recuperaron la libertad de expresión y asociación, y de la sociedad civil acordaron una hoja de ruta para: (1) volver a un sistema democrático en el plazo de 24 meses; (2) mejorar el sistema judicial; y (3) profundizar las reformas en la esfera de las finanzas públicas, incluida la gestión transparente de los ingresos derivados del petróleo.

En junio de 2006, el país celebró con éxito un referéndum sobre posibles enmiendas a la Constitución. Un 97% de los votantes se mostró favorable a esas enmiendas, entre las que se incluían una limitación del tiempo que los futuros presidentes podrían permanecer en el poder (dos mandatos consecutivos de cinco años), la fijación de una edad máxima para ocupar la Presidencia (75 años), una limitación de la capacidad del Ejecutivo para gobernar por decreto y la introducción de un mecanismo que impidiera al Parlamento modificar todas estas disposiciones. El 19 de noviembre de 2006 se celebraron elecciones municipales y legislativas, y el 21 de enero de 2007, elecciones al Senado. El retorno al orden constitucional culminó con las elecciones presidenciales del 11 de marzo de 2007.

Sin embargo, el ciclo de la renta siguió desarrollándose con fuerza bajo el dominio del CMJD. Además, la composición de la Asamblea Nacional durante el mandato de Uld Cheikh Abdallahi puso de manifiesto que seguía manteniéndose un patrón político familiar, es decir, el surgimiento de un partido o una coalición de partidos que impone un control hegemónico sobre el sistema político del país. En la recién elegida Asamblea Nacional, el bloque de la denominada “vieja guardia” (vinculada al antiguo régimen de Uld Taya) siguió representando cerca del 60% del total de diputados, con 54 de los 95 escaños. La coalición de partidos de la oposición no consiguió, por tanto, obtener una mayoría. Y además, también jugaron en contra de la oposición varios factores de peso, como las divisiones sobre el alcance y el ritmo de las reformas, la falta de recursos financieros y las tan necesarias conexiones dentro del aparato estatal de que disfrutaba la vieja guardia.

En estas circunstancias, habría sido ingenuo dar por hecho que la Asamblea Nacional iba a presionar para que se aprobaran reformas que permitieran una mayor transparencia, combatieran la corrupción y fomentaran la competencia. Esto no quiere decir que no existieran en la Asamblea Nacional verdaderas nuevas fuerzas reformistas, que lograron, por primera vez en la historia del país, plantar cara a la vieja guardia. La influencia de la oposición en la Asamblea Nacional aumentó de cero en las elecciones de 1992 a un representante en 1996, 11 en 2001 y 41 en 2007. Además, la Asamblea Nacional incluyó a actores políticos que habían estado oprimidos bajo regímenes anteriores y que eran ampliamente respetados por su integridad.

De hecho, no debería pasarse por alto que una de las preocupaciones que impulsaron a los militares a intervenir de nuevo fue la posibilidad de que la Asamblea Nacional fuera camino de convertirse en una institución políticamente activa (en vez de sumisa) y de que los diputados y partidos de la oposición pudieran participar cada vez más, y de forma más plena, en los asuntos parlamentarios, vigilar eficazmente el proceso de toma de decisiones y exponer públicamente, y debatir, cualquier irregularidad en el proceso. La comunidad internacional presionó claramente para conseguir ese resultado con Uld Cheikh Abdallahi desde el comienzo de su mandato en abril de 2007.

La cuestión nacional pendiente

El origen del último golpe de Estado en Mauritania debe entenderse a la luz de la “cuestión nacional”. Tradicionalmente, el país ha servido de puente geográfico, atravesado por comerciantes que transportaban oro, sal y esclavos entre los extremos norte y sur del Sáhara. Su panorama social se caracteriza por la interacción de tres grupos principales: los “mauritanos negroafricanos” (halpulaar, wolof, soninké y bambara); los árabes-beréberes nómadas (de piel clara, también conocidos como moros o bidán) y los haratin, descendientes de los africanos negros esclavizados, que se identifican culturalmente con los bidán, aunque no uniformemente. Los bidán y los haratin hablan hassania y representan algo más de dos tercios de la población; los haratin superan considerablemente en número a sus antiguos amos.

Tradicionalmente, la interacción entre estas tres culturas se ha visto caracterizada por conflictos sociales y políticos que han determinado, y seguirán determinando, el desarrollo político y económico del país. De 1960 a 1965, el centro de los debates era el grado de representación en las estructuras gubernamentales. De 1966 a 1980, el debate pasó a centrarse en la educación, en la imposición del árabe como lengua de enseñanza. Tras la aprobación de nueva legislación agraria en 1983 y 1984, surgieron animosidades por el acceso a la tierra en la cuenca del río Senegal, sobre todo por lo que respecta a la expansión de los intereses de los bidán en áreas tradicionalmente explotadas por los haratin, los halpulaar y los wolof.

La influencia de la tribu o clan, la región y la etnia (como espacios de refugio y solidaridad) ha estado presente de forma constante, con diferentes grados de intensidad, en la historia de Mauritania. Sin embargo, sería erróneo concluir que las tensiones étnicas han seguido una trayectoria lineal. Las tensiones basadas en las diferencias étnicas han surgido en conjunción con luchas políticas dentro de comunidades étnicas, distribuciones conforme a fronteras étnicas y debates sobre el tipo de régimen político. De hecho, las elites bidán y negroafricana se han unido en ocasiones (en diferentes momentos y bajo diferentes formas de alianza) para hacerse con las instituciones estatales en su propio beneficio. Al colaborar con Uld Taya, por ejemplo, algunos segmentos de la elite negroafricana consiguieron una capacidad continuada de control de sus comunidades, el acceso a los recursos estatales y la capacidad de conservar la mayor parte de la tierra que poseían.

También se han observado, a lo largo de la historia del país, fuertes oposiciones a los gobiernos dominados por los bidán. En 1986 se publicó el “Manifiesto de los Mauritanos Negros Oprimidos” y en muchas partes del país se produjeron manifestaciones lideradas por las Fuerzas de Liberación Africanas de Mauritania (FLAM) que llevaron a detenciones y ejecuciones. Un intento por parte de oficiales halpulaar de derrocar a Uld Taya provocó una violenta reacción en 1988, y en 1989, tras un pequeño incidente entre agricultores senegaleses y pastores mauritanos, estalló el “conflicto senegalés-mauritano”, que llevó al exilio forzoso de unos 70.000 habitantes del sur de Mauritania a Senegal, a pesar de que la mayoría de ellos no tenían vínculos con ese país.

Actualmente, Mauritania presenta unas fuertes identidades étnicas, regionales y tribales que siguen impregnando el discurso político. De momento no ha conseguido encontrarse una fórmula aceptable de reparto del poder económico y la representación política entre los diversos grupos etnoculturales. En tiempos de Uld Cheikh Abdallahi, por ejemplo, cerca del 85% de la Asamblea Nacional estaba compuesta por árabes-beréberes. Estos

últimos también tienen un fuerte poder en la economía. Además, el intento de resolución por parte de Uld Cheikh Abdallahi del llamado problema del *passif humanitaire*, es decir, el conjunto de cuestiones relativas al retorno de los refugiados mauritanos de Senegal, ha estado cargado de tensiones.

Conclusión: Entre los legados de la historia económica y política de Mauritania figuran unas políticas económicas ineficientes, la búsqueda generalizada de rentas, la concentración de la riqueza en manos de una elite de altos cargos estatales (entre ellos oficiales del ejército) y oligopolios empresariales, una creciente desigualdad y tensiones entre los principales grupos etnoculturales. Sólo la capacidad de la clase política para debatir abiertamente estas cuestiones con el fin de encontrar soluciones de compromiso aceptables para todas las partes podrá situar firmemente a Mauritania en la senda de la estabilidad.

Nicola Pontara

Economista principal del Grupo de Estados Frágiles del Banco Mundial, Washington, D.C.

Referencias bibliográficas

Auty, R.M., y N. Pontara (2008), "A Dual Track Strategy for Managing Mauritania's Projected Oil Rent", *Development Policy Review*, nº 26, 1.

Auty, R.M. (2008), *Political Economy of African Mineral Revenue Deployment: Angola, Botswana, Nigeria and Zambia Compared*, Documento de Trabajo nº 28/2008, Real Instituto Elcano.

FMI (2008), *Mauritania, Article IV, June 2008*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Jourde, C. (2001), "Ethnicity, Democratization, and Political Dramas: Insight into Ethnic Politics in Mauritania", *African Issues*, nº 29 (12), pp. 26-30.

Marianne, M. (2002), "Mauritania: Political Parties, Neo-patrimonialism and Democracy", *Democratization*, nº 9 (3), pp. 92-108.

N'Diaye, B. (2006), "Mauritania, August 2005: Justice and Democracy, or Just Coup?", *African Affairs*, 105/420, pp. 421-441.

N'Diaye, B., y C. Jourde (2008), "The Parliament in Mauritania's Post-Coup Era", nota analítica y de investigación preparada para el proyecto "Managing the Politics and Process of Governance Reform", mimeografiada, Banco Mundial, Washington, DC.

Ojeda García, Raquel (2008), *Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008: continuidades y cambios*, ARI nº 94/2008, Real Instituto Elcano.

Ould Ahmed Salem, Z. (1999), "La Democratization en Mauritanie: Une Illusion Postcoloniale", *Politique Africaine*, vol. 75, pp. 131-146.

Ould Ahmed Salem, Z. (2001), "Tcheb-Tchib et Compagnie: Lexique de la Survie et Figures de la Réussite en Mauritanie: Figures de la Réussite et Imaginaires Politiques", *Politique Africaine*, vol. 82, pp. 78-100.