

Redakcja naukowa

DOMINIK KOPÍŃSKI ANDRZEJ POLUS

ZGUBNE TRANSAKCJE

FATAL TRANSACTIONS

Surowce mineralne a rozwój państw afrykańskich



Difin

ZGUBNE TRANSAKCJE

FATAL TRANSACTIONS

Recenzent
prof. dr hab. Jan J. Milewski

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytetu Wrocławskiego.

Copyright © Difin SA
Warszawa 2010
Wszelkie prawa zastrzeżone.
Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej pracy
bez zgody wydawcy zabronione.

Autor zdjęcia
Kadir van Lohuizen (Diamond Matters), 2005

Redaktor prowadząca
Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-444-8

Printed in Poland
Difin SA, Warszawa 2010
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1,
tel. (22) 851-45-61, (22) 851-45-62, fax (22) 841-98-91
Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 605-105-574
Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wstęp

1. Resource Control, Corruption and Violence in the Niger Delta (Chris Albin-Lackey)	15
2. Africa's commodity boom: the pitfalls of change without reform (Daniel Bach)	27
3. Diamond-mining in Sierra Leone: unruly youth or ordinary boys? (Morten Bøås)	36
4. Ropa naftowa jako czynnik destabilizujący sytuację polityczno-gospodarczą w Sudanie (Konrad Czernichowski)	50
5. Child Soldiers and the Extraction of Mineral Resources in Africa – Tracing the Link (Konrad Czernichowski)	65
6. The Kimberley Process: fighting conflict diamonds. A view from the EC (Alyson King)	80
7. Diamonds for Development: Botswana Success Story (Dominik Kopiński)	94
8. Bank Światowy jako katalizator rozwoju państw naftowych. Przypadek ropociągu Czad-Kamerun (Dominik Kopiński)	105
9. Africa's natural resources. A case study of the activities of two French companies, Total and AREVA (Bara Ndiaye)	125
10. Rozwój polityczny Zambii w okresie postkolonialnym (Andrzej Polus)	139
11. Surowce mineralne a problem samostanowienia i integralności teryto- rialnej w Afryce Północnej. Przypadek Saharyjskiej Arabskiej Republiki Demokratycznej (Aleksander Smardz)	157
12. Are Congo's mines the main target of the armed groups on its soil? A geographical test (Steven Spittaels, Filip Hilgert)	170

13. Wojna domowa w Angoli a handel diamentami (Dariusz Sypeń)	180
14. Kryzys w Delcie Nigru (Wojciech Tycholiz)	190
Bibliografia	205
O Autorach	219

Wstęp

„Fatal Transactions” to termin określający transakcje dotyczące szeroko pojętego procesu wydobywania i handlu surowcami naturalnymi pochodzącymi z terenów Afryki, które mają negatywne, a nierzadko wręcz „złubne” konsekwencje dla mieszkańców kontynentu. Taki stan rzeczy należy niewątpliwie uznać za paradoks. Zarówno intuicja, jak i teorie ekonomiczne sugerują bowiem, iż w bogactwach naturalnych tkwi źródło realnego bogactwa państwa. W sensie ekonomicznym surowce są źródłem dodatkowych dochodów budżetowych, przyciągają bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a zatem kapitał i technologię. Przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia, ich eksport pozwala na akumulację dodatkowych dewiz, stanowią podstawę dla rozbudowy i modernizacji wielu gałęzi przemysłu itd. Z politycznego punktu widzenia surowce mogą zagwarantować państwu większą niezależność polityczną, wzmocnić bezpieczeństwo narodowe oraz podnieść jego rangę na arenie międzynarodowej. Historia pokazuje ponadto, że wiele współczesnych potęg gospodarczych (Francja, Niemcy, W. Brytania) zawdzięcza swój rozwój m.in. właśnie bogatym złożom surowców zlokalizowanych w ich granicach, dzięki którym możliwa była rewolucja przemysłowa i szybka modernizacja struktury gospodarek.

Bogactwa naturalne eksploatowane na terenie Afryki w wielu przypadkach nie tylko nie przynoszą wspomnianych korzyści, ale generują szereg problemów natury ekonomicznej, politycznej i społecznej. Odkrycie złóż surowców może oznaczać dla kraju nowe problemy, niekoniecznie prowadząc do rozwiązania starych. Zjawisko to jest na tyle powszechne, iż w literaturze przedmiotu pojawiło się pojęcie hipotezy klątwy surowcowej, której ofiarą mają padać kolejne państwa afrykańskie próbujące (bezsukutecznie) oprzeć swój długofalowy rozwój społeczno-gospodarczy na przemyśle wydobywczym i bogactwach naturalnych. Inną kategorią opisującą ten fenomen jest paradoks obfitości (*paradox of plenty*)¹, mówiący, iż kraje obfite w surowce mineralne, zwłaszcza te o nieodnawialnym charakterze, jak ropa czy złoża metali, przeciętnie rzecz biorąc, rozwijają się wolniej niż kraje nieposiadające dostępu do złóż surowców i zmuszone do ich importu. Po raz pierwszy zjawisko to zbadał i usystematyzował Richard Auty

¹ Zob. Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty, Oil Booms and Petro-States (Studies in International Political Economy)*, University of California Press, Berkeley and London 1997.

w 1993 r. w swojej książce *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*². Dwa lata później Jeffrey Sachs oraz Andrew Warner w artykule *Natural resource abundance and economic growth*³ poddali fenomen rygorystycznym testom ekonometrycznym. Odkryta przez nich negatywna zależność pomiędzy stopniem obfitości surowców a tempem wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się wznowiła zainteresowanie tym obszarem wiedzy naukowej. Zbiegło się to dodatkowo w czasie z konfliktami w Sierra Leone, Liberii, Demokratycznej Republice Konga czy Angoli, których tłem lub kołem zamachowym były surowce mineralne.

Niniejsza książka koncentruje się na problematyce wpływu bogactw naturalnych na rozwój gospodarczy krajów afrykańskich oraz kondycję państwa afrykańskiego i jego instytucji. Podjęcie takiego tematu wydaje się uzasadnione zarówno z teoretycznego, jak i empirycznego punktu widzenia. Problem zależności pomiędzy bogactwami naturalnymi a dobrobytem społeczeństw w dalszym ciągu stanowi dla świata nauki poważne wyzwanie. Nie udało się jak dotąd sformułować spójnej i przekonującej teorii na ten temat. Również próby empirycznej weryfikacji dają często rozbieżne rezultaty, a nawet jeśli zachodzi pomiędzy nimi koincydencja, pozostawiają szereg znaków zapytania i wymagają dalszych badań.

Intensyfikacji badań ukierunkowanych na zrozumienie możliwych związków pomiędzy potencjałem surowcowym a potencjałem ekonomiczno-politycznym państw rozwijających się, zwłaszcza afrykańskich, sprzyja nowy układ sił w gospodarce światowej, przejawiający się w rosnącej sile gospodarczej azjatyckich potęg – Chin i Indii. Wzmoczony popyt na surowce mineralne, którego bezpośrednim efektem jest relatywny wzrost ich cen na rynkach światowych, powoduje, że rządy państw afrykańskich wiążą z opisywanym trendem poważne nadzieje na przyspieszony awans gospodarczy i wejście na ścieżkę trwałego wzrostu. Dotychczasowe wyniki badań empirycznych sugerują jednak, że nadzieje te mogą być pozbawione racjonalnych podstaw, a droga na skróty do rozwoju gospodarczego po prostu nie istnieje.

Książka oddawana w ręce czytelników jest częścią projektu popularyzatorsko-badawczego Fatal Transactions (www.fataltransactions.org), wspieranego finansowo przez Komisję Europejską, który ma na celu skierowanie uwagi konsumentów, opinii publicznej, rządów państw, przedstawicieli biznesu oraz instytucji międzynarodowych na problematykę eksploatacji surowców mineralnych na terenie Afryki. Jak pokazują liczne doświadczenia krajów afrykańskich, bogactwa naturalne okazują się dla nich częściej „przekleństwem” niż „błogosławieństwem”.

² Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London 1993.

³ Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, *Natural resource abundance and economic growth*, NBER Working Paper 5398, 1995.

Wpływają osłabiająco na demokrację i instytucje państwa, generują korupcję, niegospodarność oraz liczne patologie na styku biznesu i państwa. Ponadto mogą wpływać hamująco na reformy, pogłębiać zależność surowcową i blokować dywersyfikację gospodarki. Pozyskiwanie surowców mineralnych w Afryce ma również silny związek z łamaniem praw człowieka oraz degradacją środowiska naturalnego, jaka następuje w toku eksploatacji. Jest to szczególnie łatwe wobec niedoskonałego prawa oraz jego słabej egzekucji. Dostęp do złóż surowców może być nade wszystko źródłem konfliktów i wojen, a dochody z wydobywania i sprzedaży podsycają i wielokrotnie przedłużają ich przebieg. Dzięki dostępowi do złóż reżimy nieposiadające mandatu demokratycznego lub które uzyskały władzę na drodze niedemokratycznej, mogą niepokojone sprawować kontrolę nad państwem, często usypiając demokrację za pomocą środków polityki redystrybucji dochodów.

Uczestnicy projektu Fatal Transactions wychodzą z założenia, iż bogactwa naturalne Afryki, takie jak diamenty, złoto czy ropa naftowa, nie powinny być traktowane w kategoriach deterministycznych, tj. nie muszą skazywać ich dysponentów na gospodarczą czy polityczną klęskę. Wręcz przeciwnie, mogą one stanowić koło zamachowe czy „pasy transmisyjne” w procesie rekonstrukcji państw zniszczonych wieloletnimi działaniami wojennymi, mogą być wykorzystane do walki z ubóstwem, a ich eksploatacja może być realizowana zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Uczestnicy projektu poprzez swoje działania dążą do przekształcenia „zgubnych” transakcji (*fatal transactions*) w transakcje „sprawiedliwe” (*fair transactions*), które zwiększałyby szanse na trwały pokój w Afryce oraz byłyby fundamentem, na którym budowany będzie dobrobyt państw afrykańskich. Pierwotną inspiracją dla twórców projektu były kraje ciężko doświadczone niekończącym się pasmem wojen domowych i konfliktów zbrojnych, takich jak: Angola, Liberia, Sierra Leone, Demokratyczna Republika Konga.

Projekt Fatal Transactions rozwija się na kilku płaszczyznach, w zależności od kraju pochodzenia uczestników i ich potencjału organizacyjnego. Główną osią działań jest podnoszenie stanu wiedzy na temat problemów społeczno-gospodarczych związanych z eksploatacją surowców mineralnych na kontynencie afrykańskim. W Polsce, z uwagi na wciąż niewielką znajomość tematu, ale również ze względu na charakter instytucji, jaką jest Uniwersytet Wrocławski, działania polegają przede wszystkim na prowadzeniu badań naukowych w dziedzinie afrykanistyki w aspekcie gospodarowania zasobami naturalnymi zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społeczno-politycznym. Badania są prowadzone przez pracowników i doktorantów Instytutu Studiów Międzynarodowych. Pogłębieniu wiedzy na temat związków pomiędzy surowcami a szeroko rozumianym rozwojem służą konferencje naukowe i warsztaty organizowane przez Instytut w porozumieniu i we współpracy z partnerami zagranicznymi. Dzięki uczestnictwu w projekcie pracownicy Instytutu mają dostęp do najnowszej wiedzy oraz biorą

udział w licznych inicjatywach realizowanych przez poszczególnych członków konsorcjum.

W ramach kampanii podejmowane są różnorodne działania. Znaczna część wysiłków jest ukierunkowana na świat polityki i dotyczy rządów krajów członkowskich oraz ponadnarodowych struktur unijnych, na które próbuje się wpływać m.in. poprzez lobbing w kwestii stworzenia określonych standardów i udoskonalenia systemu regulacji w dziedzinie handlu surowcami oraz zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontroli. Adresatem wielu działań są instytucje międzynarodowe. W tym przypadku propozycje obejmują m.in. utworzenie systemu monitoringu i opracowanie zasad dotyczących handlu surowcami oraz mechanizmów ich egzekwowania, np. poprzez stosowanie sankcji. Przykładem jest tutaj proces Kimberley, który reguluje międzynarodowy handel diamentami. Niezwykle istotną rolę w procesie przekształcenia transakcji „zgubnych” w „sprawiedliwe” odgrywają korporacje międzynarodowe zarówno te działające w Afryce, jak i te zaangażowane w handel i dystrybucję produktów powstających na bazie minerałów na rynki krajów rozwiniętych. Nie jest tajemnicą, że korporacje zachodnie często realizują zyski w Afryce, wykorzystując niedoskonałe prawo lub działając na granicy legalności, a ich operacje cechuje brak transparentności. Ich działalność generuje również poważne koszty zewnętrzne, których bezpośredni ciężar ponosi miejscowa ludność. W tym kontekście konsorcjum Fatal Transactions pełni rolę ciała nadzorującego (*watch dog*) i bacznie przygląda się poczynaniom różnych prywatnych aktorów, którzy – bezpośrednio lub pośrednio – są zaangażowani w handel surowcami. Aby spowodować określone zachowania ze strony rządów, instytucji międzynarodowych i firm, niezbędne jest jednocześnie podnoszenie świadomości konsumentów, którzy poprzez swoje decyzje konsumenckie *de facto* legitymizują wiele nielegalnych lub na wpół legalnych procedur w sektorze surowcowym w Afryce.

Na niniejszą publikację składają się teksty międzynarodowego zespołu specjalistów w dziedzinie afrykanistyki, którzy podejmują problematykę bogactw naturalnych w różnych jej wymiarach. Są wśród nich m.in. badacze pochodzący z międzynarodowych organizacji pozarządowych, przedstawiciele Komisji Europejskiej, ale przede wszystkim naukowcy zarówno z kraju, jak i z zagranicy, którzy w swojej pracy badawczej koncentrują się na politycznych i gospodarczych aspektach współczesnych przemian na kontynencie afrykańskim. Redaktorzy niniejszej publikacji są obecnie zaangażowani w realizację projektu badawczego dotyczącego hipotezy klątwy surowcowej na przykładzie Zambii i Botswany. Większość tekstów ma charakter studiów przypadku, zaś spójność całej pozycji jest zagwarantowana poprzez tematykę surowcową, która stanowi centralny motyw każdego z artykułów.

Chris Albin-Lackey prowadzący badania nad Nigerią z ramienia amerykańskiej organizacji Human Rights Watch, w tekście *Resource Control, Corruption*

and Violence in the Niger Delta, nakreślił skomplikowaną sytuację polityczną i ekonomiczną w roponośnym regionie Deltie Nigru. W chwili uzyskiwania niepodległości spod panowania brytyjskiego Nigeria była jednym z najlepiej zapowiadających się państw afrykańskich. Po niemal 50 latach od tamtych wydarzeń kraj ten uważany jest za niemal podręcznikowy przykład klątwy surowcowej ze wszystkimi jej przejawami: korupcją przeradzającą się w gangsterizm polityczny, pogłębieniem uzależnienia surowcowego, konfliktami wewnętrznymi, niestabilnością polityczną, deindustrializacją etc. Na tle rozkładu państwa nigerijskiego autor przedstawia sytuację w Deltie Nigru, której ropa finansuje 80% budżetu centralnego, jednocześnie mieszkańcy regionu w sposób asymetryczny ponoszą bezpośrednie koszty jej eksploatacji, a ich podstawowe potrzeby pozostają marginalizowane przez władze centralne w Abudży.

Daniel Bach w artykule *Africa's commodity boom: the pitfalls of change without reform* sugeruje, że nowe odkrycia złóż roponośnych w połączeniu z rejestrowanym od 2002 roku wzrostem cen artykułów nieprzetworzonych oraz strategiczna pozycja Afryki, jako dostawcy minerałów na rynek światowy, zwiększają możliwości państw afrykańskich w zakresie finansowania zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie jednak, wobec rosnącego zainteresowania Chin i Indii, które „wypierają” wpływy Zachodu na kontynencie, posiadają one większe pole manewru, jeśli chodzi o prowadzoną przez siebie politykę. Autor wskazuje na wyzwania zarządzania surowcami w państwach afrykańskich w zderzeniu z neopatrymonialnym systemem sprawowania władzy. Jako przykład podaje bogatą w ropę Nigerię, która uznawana jest za ucieleśnienie paradoksu obfitości. W tekście wspomina się również o doniosłej roli międzynarodowych inicjatywach wyznaczających normy i standardy w zarządzaniu dochodami z surowców.

Problem ropy naftowej powraca w kolejnym artykule *Ropa naftowa jako czynnik destabilizujący sytuację polityczno-gospodarczą w Sudanie* autorstwa Konrada Czernichowskiego. Autor formułuje tezę, iż ropa stanowi praprzyczynę niestabilnej sytuacji politycznej w Sudanie oraz powoduje eskalację wielu konfliktów w tym kraju. Przede wszystkim jest ona odpowiedzialna za trwanie wieloletniej wojny domowej pomiędzy muzułmańską Północą a animistyczno-chrześcijańskim Południem. Również nierozwiązany do dzisiaj brutalny konflikt w Darfurze jest łączony z sudańską ropą. Zacieśniające się relacje handlowe Sudanu z Chinami, które są głównym odbiorcą surowca oraz rosnące zainteresowanie Państwa Środka jego eksploatacją blokują międzynarodowe inicjatywy zmierzające do nałożenia sankcji na rząd w Chartumie, przedłużając w ten sposób trwające ludobójstwo.

Alyson King z Komisji Europejskiej w artykule *The Kimberley Process: fighting conflict diamonds. A view from the EC* przedstawia genezę, istotę oraz zasady Procesu Kimberley (KP). Jest to jeden z najbardziej zaawansowanych międzynarodowych mechanizmów regulujących obrót diamentami. Dzięki systemowi

certyfikowania diamentów oraz regularnych przeglądów pozwala on na relatywnie skuteczne przerwanie związku pomiędzy surowcami a konfliktami. W wyniku wdrażania systemu KP udało się znacząco zmniejszyć na rynku światowym podaż tzw. krwawych diamentów, czyli diamentów finansujących konflikty i wojny w krajach, takich jak Sierra Leone, Liberia czy Angola. System KP dostarcza zdaniem autorki, mimo wielu swoich niedoskonałości, inspiracji do podobnych inicjatyw dotyczących innych surowców stanowiących tło dla konfliktów i łamania praw człowieka. W ostatniej części artykułu opisane są cele i wyzwania prezydencji Unii Europejskiej w KP, która przypadła na 2007 r.

Kolejny tekst autorstwa Bara Ndiaye porusza kontrowersyjne aspekty relacji Francji i z jej byłymi koloniami w Afryce Zachodniej, w których istotną rolę odgrywała kontrola nad bogactwami naturalnymi. Autor krytycznie ocenia politykę Francji w okresie postkolonialnym, która za pośrednictwem tajnej komórki („African Cell”), kierowanej przez Jacques’a Foccarta (tzw. Pan Afryka) próbowała wywierać bezpośredni wpływ na wydarzenia polityczne w państwach afrykańskich, nadając im pożądany z punktu widzenia Paryża kierunek. Ingerowanie w wewnętrzną politykę byłych kolonii, także przy zastosowaniu środków militarnych, służyło m.in. zagwarantowaniu francuskim przedsiębiorstwom preferencyjnego dostępu do złóż mineralnych (często na zasadzie wyłączności). Jako przykłady autor podaje Gabon i Kongo Brazzaville. Tekst analizuje koncepcję polityczną *Françafrique* i jej konsekwencje dla frankofońskich państw afrykańskich.

Andrzej Polus w artykule *Rozwój polityczny Zambii w okresie postkolonialnym* dekonstruuje najnowszą historię Zambii przez pryzmat jej strategicznego surowca – miedzi. Miedź wydobywana w zagłębiu surowcowym, Copperbelt, jest w dużej mierze częścią dziedzictwa kolonialnego W. Brytanii. W okresie postkolonialnym monokulturowość gospodarki zambijskiej została utrwalona, a ceny miedzi na rynkach światowych stały się jedną z głównych determinant wydarzeń politycznych w tym kraju. Autor poddaje analizie konsekwencje takiego stanu rzeczy dla obecnego położenia społeczno-ekonomicznego kraju, jednocześnie zaznaczając, iż gospodarcze zapóźnienia Zambii nie mogą być wyjaśnione wyłącznie uzależnieniem gospodarki od wydobycia miedzi. Równie istotne okazały się: polityka sankcji gospodarczych wobec Rodezji Południowej, skutki kryzysów paliwowych oraz uzależnienie od wymiany towarowej z Republiką Południowej Afryki.

Tekst Wojciecha Tycholiza podejmuje ponownie tematykę Deltę Nigru, ropo-nośnego regionu Nigerii, który jest źródłem destabilizacji politycznej oraz stanowi potencjalne zagrożenie dla integralności państwa nigeryjskiego, jednak czyni to z nieco innej perspektywy niż Chris Albin-Lackey. Autor opisuje trudną sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców Deltę Nigru, śledząc w ujęciu retrospektywnym symptomatyczną nieudolność poprzednich władz w rozwiąza-

niu podstawowych problemów regionu. Omówione jest również znaczenie Delt Nigru dla gospodarki Nigerii oraz asymetryczne koszty zewnętrzne ponoszone przez mieszkańców regionu w toku eksploatacji ropy naftowej. Zasadniczą część tekstu stanowi analiza działań podejmowanych przez ludność Delt Nigru wobec bierności rządu, w tym działania grup militarnych i para-militarnych, które coraz częściej za pomocą brutalnych środków (w tym porwań pracowników zagranicznych czy ataków na instalacje naftowe) próbują wyartykułować swoje potrzeby i polityczne postulaty.

Dominik Kopiński
Andrzej Polus

Resource Control, Corruption and Violence in the Niger Delta

Introduction: Oil's Impact on Nigeria

Nigeria's post-independence history has been a grim one. In 1960, the country was widely seen as one of the most stable, well-governed and self-sufficient of Africa's newly-independent nations. Its economy was diverse and sat on stronger foundations than those of other countries in the region, with strong manufacturing and agricultural sectors that seemed poised for long-term growth. A December 1960 issue of *Time Magazine* lamented that „In the hurly-burly of 1960's African avalanche of freedom, Nigeria's impressive demonstration of democracy's workability in Africa is too often overlooked" and declared that „in the long run, the most important and enduring face of Africa might well prove to be that presented by Nigeria...Nigeria not only preaches but practices the dignity of the individual"¹.

Those sentiments were exaggerated even then; by 1965 controversial regional elections had laid bare a far more fractious and disturbing reality, with electoral disputes plunging the country into bloody riots that claimed more than 200 lives and served as a catalyst for the first of six successful coups d'états². But the fact remains that no one would describe Nigeria in such optimistic terms today. Nigeria today is more violent, poor and dysfunctional than in 1960 across almost every important index. Real per capita income is lower today than it was in 1960, and poverty is more widespread and more severe. Basic health and education services have collapsed across much of the country³. More than 11,000 Nigerians died in intercommunal and political violence between 1999 and the end of 2006⁴. Many of these problems are traceable to corruption so widespread that it has hobbled the capacity of government institutions to perform any useful func-

¹ *The Black Rock*, „Time Magazine", December 5, 1960.

² See, e.g., L. Garrison, *Toll Exceeds 160 in Nigeria Strife*, „New York Times", January 13, 1965.

³ See J. Herskovitz, *Nigeria's Rigged Democracy*, „Foreign Affairs", July/August 2007; Human Rights Watch, *Chop Fine*, pp. 40–43; DFID, *Nigeria Country Assistance Plan, 2004–2008*, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/nigeria-cap.asp>.

⁴ P. Lewis, C. Albin-Lackey, *Political and Intercommunal Violence in Nigeria* (tentative title), forthcoming.

tion at all; the head of Nigeria's leading anti-corruption body estimated that the country lost \$380 billion to corruption between 1960 and 1999⁵.

The causes of Nigeria's failure to realize the hopes it had at independence are many. For one, Nigeria is a nation of extraordinary ethnic and religious diversity whose borders, imposed by colonialism, demarcate a nation that would almost certainly never have come into being through any rational and legitimate process. Elaborate attempts to accommodate that diversity through Nigeria's complex and unique brand of federalism have often amounted to the naked use of corruption and patronage to prevent intercommunal tension. But objectively and in the near-universal opinion of Nigerian politicians, activists and thinkers, one factor stands out above all others in shaping Nigeria's present-day problems: oil.

Nigeria's first well was drilled in the Niger Delta community of Oloibiri in 1956, just four years prior to independence. The oil industry has since grown to dominate the country's economy, exploding from \$250 million in 1970 to \$45 billion in 2005⁶.

Present-day Nigeria exhibits all of the symptoms of the „resource curse“ that has run so rampant across Africa's resource-rich countries. The oil industry's ascendancy has been accompanied by parallel decline in other sectors of the economy; by 2004 it was estimated that the once-vibrant manufacturing sector accounted for only 6 percent of the economy, while the once-dominant agricultural sector remained locked in steep decline⁷. Oil revenues account for roughly 80 percent of all government income⁸, a stream of revenue that has eroded accountability because it is not dependent on taxation and completely removed from any need to interact with the country's citizens.

Oil has also eroded the autonomy that theoretically resides with Nigeria's state and local governments by making them almost entirely dependent on oil revenues dispensed by the federal authorities⁹. And even as oil revenues have exploded and led to a dramatic rise in government income, socio-economic conditions have deteriorated while the political system has become deeply corrupt, authoritarian and violent.

Nigeria's example illustrates just how powerful a phenomenon of the resource curse is. Nigeria is not Equatorial Guinea; it is a country that has produced many of Africa's most celebrated intellectuals and writers along with political thinkers,

⁵ *Nigeria Leaders 'Stole' \$380 Billion*, BBC News Online, October 20, 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6069230.stm>.

⁶ US Energy Information Administration, *OPEC Revenues: Country Details*, https://www.eia.doe.gov/cabs/OPEC_Revenues/OPECDetails.html.

⁷ P. Lewis, *Getting the Politics Right: Governance and Economic Failure in Nigeria*, [in:] R. Rotberg (ed.), *Crafting the New Nigeria*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo 2004, p. 99.

⁸ United Nations Development Program, *Niger Delta Human Development Report*, UNDP, Abuja 2006, p. 14.

⁹ See R. Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, USIP, Washington 2001.

who have constructed elaborate and well thought-out theories of precisely how the country should be governed. It is also a country that seemed poised to develop an economy that was diverse and robust compared to those in other parts of Africa at independence. Yet Nigeria has fallen victim to the „resource curse” as completely as any other country in the world.

If Nigeria has come to epitomize the resource curse in Africa, the country’s Niger Delta region has come to exemplify the human cost of the „curse” within Nigeria. The vast majority of Nigeria’s oil revenues are derived from four oil producing states in the Niger Delta – Rivers, Delta, Bayelsa and Akwa Ibom (Nigeria has 36 States in total). But communities in the Niger Delta have long been among the most impoverished and thoroughly neglected in Nigeria while at the same time having to bear the immediate costs of living alongside the oil industry.

The poverty and abuse endured by the Delta’s inhabitants under the military governments that ruled Nigeria prior to 1999 became something of an international cause célèbre. The non-violent protests movement led by Ken Saro-Wiwa and his Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP) attracted worldwide attention to the Delta’s stark inequities and to the complicity of multinational oil companies in fueling that suffering. And Saro-Wiwa’s hanging in 1995 after a sham trial helped to make dictator Sani Abacha into one of the world’s most widely-reviled leaders.

Nigeria’s Fourth Republic

Military rule ended in Nigeria in 1999 when the country returned to civilian rule following the controversial election of ex-dictator Olusegun Obasanjo as President. In the Delta and in Nigeria as a whole, many hoped and believed that the return to civilian rule would mean a better standard of living, respect for human rights and a voice in the political system. This has not come to pass.

Across Nigeria, government under civilian rule has remained wholly unaccountable to the country’s population. Not only have nationwide polls held in 1999, 2003 and 2007 been riddled with violence and fraud, but each election has been bloodier and more brazenly rigged than the last¹⁰. The 2007 polls, which produced the current governments at the federal and state levels, were universally condemned by foreign and domestic monitors as entirely lacking credibility. Human Rights Watch estimates that more than 300 people died in election-related violence, and election day itself saw gangs of thugs hired by the ruling party

¹⁰ See for example, Carter Center and National Democratic Institute for International Affairs, *Observing the 1998–1999 Nigeria Elections: Final Report*, November 1999; European Union Election Observation Mission (EUEOM), *Final Report on the National Assembly, Presidential, Gubernatorial and State Houses of Assembly Elections*, 2003; European Union Election Observation Mission (EUEOM), *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, April 23, 2007, <http://www.eueom-ng.org>.

stealing ballot boxes, chasing off voters and fabricating results in many parts of the country. Official results indicated massive turnout figures in places where no voting took place at all, and abuses carried out in the broad light of day were later denied by electoral officials¹¹.

April's sham elections both reflected and are in part a cause of a political system that has become thoroughly mired in corruption and violence and failed miserably to deliver real benefits to ordinary Nigerians despite record-setting oil revenues in recent years. A large part of this catastrophic failure can be traced back to the „resource curse”, and the oil-producing Niger Delta provides the starkest and most dramatic examples of precisely what that means.

The Niger Delta Since 1999: „Resource Control”, Conflict and Corruption

Since 1999 the broader trends of violence and political corruption that have marred Nigeria's transition to civilian rule have been amplified in the context of the Niger Delta's major oil-producing states. The 1999, 2003 and 2007 elections were even more pervasively rigged in the Niger Delta than elsewhere in Nigeria, ushering venal and corrupt administrations that squandered wealth while actively leading their states towards violent chaos¹².

„Resource Control” and the Politics of Oil Revenue

The problems of the Niger Delta are often portrayed as revolving around the practices and malfeasance of multinational oil companies operating in the region, particularly Shell, Nigeria's largest onshore producer in partnership with Nigeria's state-run NNPC. Those companies have certainly contributed their fair share to the region's woes. All have proven willing and even eager to work hand-in-glove with corrupt and abusive governments; Shell was criticized particularly harshly for failing to speak up to try and prevent Ken Saro-Wiwa's 1995 hanging. Oil companies have consistently turned a blind eye to, and then kept quiet about, abuses committed by government security forces assigned to protect their installations even though the companies often help pay, train and equip those forces – a failing companies have only recently begun to take interest in addressing by seeking to implement the Voluntary Principles on Security and Human Rights. And companies have failed to minimize or even accurately assess the

¹¹ See Human Rights Watch, *Election or „Selection?” Human Rights Abuse and Threats to Free and Fair Elections in Nigeria*, April 2007; *Nigeria: Polls Marred by Violence, Fraud*, Human Rights Watch news release, April 17, 2007; *Nigeria: Presidential Election Marred by Fraud, Violence*, Human Rights Watch news release, April 25, 2007.

¹² See Human Rights Watch, *Gangs, Guns and Godfathers* (tentative title), forthcoming.

environmental impact of their operations, a failing most visibly symbolized by SPDC's continued practice of gas flaring in the Delta¹³.

The core human rights and governance issues facing the Delta today, however, do not revolve around the oil companies. They revolve rather around the revenues generated by the oil industry, the division of oil revenues between the Niger Delta and the rest of Nigeria, and the ways that money has been used and misused up and down the line.

In 1969, Nigeria's constitution provided that 50 percent of the financial resources generated internally by Nigeria's regional governments would remain in their own hands, with the remainder passed on to the federal government. This is referred to as the „derivation” principle. Derivation has long been seen as an important feature of Nigeria's federal system, as it guaranteed regional governments a substantial measure of financial – and therefore political – autonomy from the center¹⁴.

Nigeria's military governments chipped away at the derivation principle until it was virtually eradicated – by 1989 the derivation percentage had been reduced to one percent, leaving the federal government to allocate revenues to the states. In part, this change reflected the centralizing of power that inevitably took place under military governments that looked warily on the idea of robustly independent subnational governments. Eradicating the principle of resource control was a way of centralizing power by tightening the federal government's control over the nation's purse strings¹⁵.

The demise of derivation also reflected the growing importance of oil in Nigeria's economy. Oil had come to account for 80 percent of Nigeria's total government revenues, but the Niger Delta accounts for less than 11 percent of Nigeria's total population. Political leaders in non-oil producing regions of the country felt quite strongly that it would be unfair to allow Nigeria's principle source of wealth to remain concentrated in the hands of a small minority of the country's population.

These changes were bitterly resented by many in the Delta, where oil wealth is widely seen as part of the natural inheritance of the people of the region and where few see any reason to forgive the trespasses against the ideals of Nigerian federalism inherent in putting that wealth under Abuja's control. These sentiments are compounded by a widespread belief that groups in the Niger Delta and especially the Ijaw – Nigeria's fourth-largest ethnic group – have been politically marginalized on the national stage and their interests ignored.

¹³ For generalized critiques of oil company practices in the Delta, see, e.g., Human Rights Watch, *The Price of Oil*, January 1999; I. Okonta and O. Douglas, *Where Vultures Feast: Shell, Human Rights and Oil in the Niger Delta*, Sierra Club Books, New York 2001.

¹⁴ R. Suberu, op. cit.

¹⁵ Ibidem.

It was therefore widely seen as a positive change when, in 1999, the government pushed through changes to Nigeria's constitution partially restoring the principle of „derivation”. „At least” thirteen percent (exactly thirteen percent in practice) of Nigeria's oil wealth must now accrue to the governments of the states where that oil is produced¹⁶.

This arrangement has by no means settled the derivation controversy, however. Political discourse in the Niger Delta today continues to center largely around the idea of „resource control” – that is, the notion that the Delta's states and people are entitled to a far greater share of the oil revenues extracted from the land and creeks around their communities than they are getting. The most militant proponents of „resource control” state that *all* of the Delta's oil wealth should remain in the Delta, and there is at the very least widespread local agreement that the derivation percentage should be far higher than it is. It is also argued that this wealth should pass directly to the state governments or communities rather than being redistributed to them through Abuja, for the sake of realizing greater fiscal and political independence from the center.

Repeated efforts at negotiation have failed to resolve this controversy. The Obasanjo government's proposal of an increase from 13 to 17 percent was met with derision by many key actors in the Niger Delta. On the other hand, a significant part of political opinion in the rest of Nigeria and particularly the impoverished north holds that even the 17% proposal was too generous. That attitude reflects the fact that any radical increase in the derivation percentage would largely bankrupt state and local governments in the rest of Nigeria; state and local governments on average depend on federal government transfers of revenue for more than 80 percent of their income, and those transfers in turn depend almost entirely on oil revenue¹⁷. This creates a real impasse without any obvious solution.

Resource Control and Militancy in the Niger Delta

The resource control controversy has not confined itself to the political arena. Armed groups that had begun to proliferate throughout the Niger Delta after the 2003 elections have adopted the cause of resource control as the central public rationale for a campaign of military insurgency against the federal government and multinational oil companies. This rhetorical trend was most notably pioneered by Asari Dukobo of the Niger Delta Peoples Volunteer Force (NDPVF), who eventually went as far as to declare that the Delta should secede from the rest of Nigeria. That in turn led to Asari's arrest on charges of treason in 2005.

¹⁶ *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*, Art. 162(2).

¹⁷ For a full discussion of the mechanics of revenue allocation see R. Suberu, *op. cit.*

In late 2005, a new standard-bearer emerged for the cause Niger Delta militancy with the emergence of the Movement for the Emancipation of the Niger Delta, or MEND. MEND is a loose amalgam of a diverse array of armed groups that operate across the Niger Delta, with its primary encampment in Delta State. Beginning in late 2005, MEND embarked upon a campaign of targeted bombings, high-profile kidnappings of expatriate oil workers, and occasional skirmishes with military and police forces. Many of these attacks were so organized and efficient as to cast doubt upon the Nigerian military's ability to confront MEND militarily¹⁸.

MEND's stated reasons for its campaign of armed insurgency all had to do with securing a greater measure of financial and political autonomy for the Niger Delta. MEND's most often-articulated demands were a dramatically expanded principle of derivation and the release of NDPVF leader Asari Dukobo and former Bayelsa State Governor Diepreye Alamieyeseigha from prison¹⁹. At the time, Alamieyeseigha was facing trial on charges of corruption after being impeached as governor. The allegations against Alamieyeseigha were lurid, culminating with his escape from London while out on bail on money laundering charges (an escape Alamieyeseigha allegedly managed by traveling on a false passport while donning a woman's dress and a wig). But MEND along with a significant part of popular opinion in the Delta believed the former Governor to be no more corrupt than other officeholders, arguing that he was singled out unfairly because he was a strong and independent Ijaw man willing to stand up to the Presidency in Abuja.

Militancy or Criminal Politics?

With its overtly political tone, MEND's goals have widely been reported internationally as being essentially linked to protest at the poverty and political marginalization of the Niger Delta. But in fact the reality is more complex and more disturbing. And many of the activities of MEND in particular do have a clear political dimension. But the kind of decentralized violence and impunity that MEND represents is not a force in opposition to Nigeria's dysfunctional brand of politics but rather an integral part of it.

Many of the „militant” groups that now occupy so a central place in the Niger Delta got their start as criminal gangs and as political thugs hired and armed by the ruling Peoples Democratic Party to violently rig the 2003 elections across the region, especially in Rivers State. The nucleus of Asari Dukobo's NDPVF was largely the creation of Rivers State governor Peter Odili, the spearhead of a stra-

¹⁸ See J. Briggs, *Guide to the Armed Groups Operating in the Niger Delta – Part 2*, Jamestown Foundation, April 26, 2007.

¹⁹ Ibidem.

tegy of violent rigging that saw Odili win 98 percent of the popular vote in 2003. The polls that year were so violent in Rivers that one local civil society group compared the campaign to a „low intensity armed struggle”²⁰. The wife of one widely-respected opposition candidate for Senate was forced to vote for her husband’s opponent at gunpoint, mirroring the basic experience of many would-be voters on election day²¹.

After the elections, Asari and Governor Odili had a public falling out that led to all-out warfare between Asari’s group and the Niger Delta Vigilante (NDV) of Ateke Tom, who was employed in the same capacity as Asari during the 2003 polls. Ateke was sent in to break the power of Asari’s fighters in 2004, and the subsequent fighting plunged Port Harcourt and surrounding communities into a state of terror. Dozens of bystanders lost their lives²².

Asari’s transformation into a symbol of Niger Delta „militancy” was thus a very curious one, given his roots as a violent enforcer of the political status quo. In that, his example is not unique. Many of the armed groups that formed the component parts of MEND, which professes a position of absolute resistance to what it describes federal marginalization of the Niger Delta, hired themselves out as political thugs to PDP candidates in the 2007 elections or accepted payments to refrain from interfering with PDP rigging strategies. This was not so much out of loyalty to the party as a simple matter of economics. As one former armed group member put it in an interview with Human Rights Watch: *The PDP has ruled for eight years and so they have the money and they have the power... Other parties say, when we are in government you will enjoy money – but the PDP will pay you immediately, so people prefer this. What the PDP is, is guns and money*²³.

Indeed much of the armed violence commonly lumped together under the theme of „militancy” by outside observers and armed group members themselves is more akin to criminal activity than political struggle. In Rivers State in particular, a dizzying proliferation of armed groups has staged bank robberies, kidnapped expatriate oil workers in order to obtain lucrative ransom payments from their employers²⁴, and fought bloody turf wars on behalf of local politicians who are largely to blame for the conditions that have inspired political militancy in the first place.

²⁰ Human Rights Watch, *Nigeria’s 2003 Elections: The Unacknowledged Violence*, June 2004.

²¹ Ibidem.

²² See Human Rights Watch, *Rivers and Blood: Guns, Oil and Power in Nigeria’s Rivers State*, February 2005.

²³ Human Rights Watch interview, Port Harcourt, April 2007.

²⁴ The Niger Delta’s kidnapping epidemic began as a political statement by MEND but quickly turned into a cottage industry under no ones control and carried out primarily for profit as armed groups began to realize how lucrative ransom payments could be.