

# Abuja: Nuevos horizontes para la EITI

Belén Díaz González  
Investigadora  
Programa de Acción Humanitaria y Desarrollo  
FRIDE

Durante la segunda semana de septiembre, más de 140 representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 20 países africanos se dieron cita en Abuja (Nigeria). La 4ª Reunión Africana Anual de *Publish What You Pay* (PWYP) se centró en el análisis de los progresos en el seguimiento de la implementación de la Iniciativa por la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en sus respectivos países y los retos de esta controvertida industria más allá de la publicación de los flujos financieros entre compañías y gobiernos (que representa el principal ámbito de la EITI).<sup>1</sup> La reunión regional de la sociedad civil estuvo seguida de otro evento de gran relevancia para la región africana como fue la Primera Conferencia de la EITI en África Oeste,<sup>2</sup> auspiciada por el Gobierno nigeriano y el Secretariado Internacional de la EITI.

Las organizaciones africanas que pertenecen a la campaña PWYP son de origen muy diverso (derechos humanos, protección del medio ambiente, desarrollo y promoción de la democracia) y comparten un objetivo común: revertir la llamada maldición de los recursos y conseguir que la riqueza en recursos naturales (gas, petróleo, minerales y madera) se convierta en una fuente de desarrollo económico y humano.

Como en otras ocasiones, en esta Reunión Regional Anual, la sociedad civil africana estuvo acompañada de organizaciones internacionales que apoyan a PWYP y cuyo trabajo se centra, por un lado, en la incidencia política en la Unión Europea, Estados Unidos (gobiernos, parlamentos y compañías) y en instituciones financieras internacionales y, por otro, en el apoyo a los procesos de participación ciudadana en África. Organizaciones como Oxfam International, Revenue Watch Institute, Global Witness, Open Society Institute, Catholique Relief Services, participan desde 2004 en las reuniones regionales de PWYP actuando como facilitadores técnicos y financieros. En la edición de 2008, fueron invitados adicionalmente algunos centros académicos y think tanks que trabajan sobre la gobernanza de las industrias extractivas, como la Columbia Law School, el Centre for International Studies de la Universidad de Cambridge, el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid y Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre EITI y PWYP ver Nils Sjørd-Schulz: "La transparencia como remedio a la 'maldición de los recursos': Un consenso global y las asignaturas pendientes de España", FRIDE Backgrounder, mayo de 2007

<sup>2</sup> <http://www.eitransparency.org/node/424>

Estos foros proporcionaron un espacio idóneo en el que las partes implicadas en la iniciativa - compañías, gobiernos y sociedad civil- compartieron y, en algunos casos, confrontaron posiciones y experiencias sobre los retos de la explotación de recursos. Más allá del proceso de validación de la EITI, cuya fecha límite es el 9 de marzo 2010, los puntos más sensibles fueron:

**1. La transparencia de los pagos es necesaria pero insuficiente ya que, para ser saneado, el sector extractivo requiere de transparencia a lo largo de toda la cadena de explotación y transformación de los recursos naturales en desarrollo:** en ambos foros la sociedad civil argumentó la pertinencia de ampliar la EITI tanto en su objeto (la transparencia de los contratos y de las condiciones de adjudicación de licencias, pagos a nivel subnacional, seguimiento del gasto público), como en su ámbito (aplicable a sectores como la madera). Una vez más las OSC insistieron en la necesidad de incorporar a las legislaciones nacionales, y con carácter obligatorio, el régimen EITI (siguiendo el precedente nigeriano), eliminando así su carácter voluntario que supone un obstáculo considerable para el desarrollo de la transparencia informativa en este sector.<sup>3</sup>

**2. La necesidad de que los países ricos se comprometan de manera más decisiva en el saneamiento de la industria hidrocarburífera y mineral, colaborando con los países productores, los organismos internacionales y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la evasión de capitales.** Asimismo, los países de origen de las multinacionales (home countries) deben promover mejores prácticas para que sus empresas lleven a cabo el proceso productivo de manera transparente.<sup>4</sup> En la Conferencia se pidió un mayor compromiso a los países que apoyan la EITI para que se pueda identificar el “petróleo de sangre”.<sup>5</sup>

**3. El limitado involucramiento y el escaso compromiso por parte de los organismos regionales,** especialmente la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados del África del Oeste (CEDEAO, ECOWAS en inglés) y el Mecanismo Africano de Evaluación de las Partes (MAEP, APRM en inglés), que debería liderar una agenda de economía política regional con propuestas y herramientas jurídicas que permitan revertir la “maldición de los recursos”. Como ejemplo de las propuestas realizadas en este sentido, los stakeholders de la EITI pidieron en la conferencia que se afiance el impulso regional tanto a través del establecimiento de un centro de monitoreo de los recursos (resource watch centre) como del apoyo financiero directo para el refuerzo de las capacidades técnicas de los actores implicados.

**4. Las sinergias entre actores e instituciones a nivel nacional y subnacional** (parlamentos, ministerios, gobiernos regionales y ayuntamientos, auditores nacionales, compañías y sus filiales, países donantes y consumidores de petróleo/gas/minerales, medios de comunicación y centros universitarios y de investigación, etc.) deben ser potenciadas, para que puedan contribuir desde sus respectivos roles, en el proceso de transformación de los recursos naturales en desarrollo efectivo en los países.

**5. La falta de suficientes garantías para el libre ejercicio de los derechos y libertades básicos** en algunos países candidatos a la EITI, como en Congo Brazaville y en Guinea Ecuatorial,<sup>6</sup> impide desarrollar el verdadero espíritu de participación y diálogo propuesto por la EITI.

<sup>3</sup> “Eye on the EITI”, Revenue Watch Institute, Octubre 2006

<sup>4</sup> En este sentido, representantes de PWYP y EITI debatieron algunas propuestas específicas con el Congreso de Diputados de España durante un encuentro facilitado por FRIDE el 28 de mayo 2008. Para más información consultar Nils-Sjard Schulz: “La transparencia en el sector extractivo: Profundizando el compromiso de España con la ITIE”, FRIDE comentario, junio de 2008

<sup>5</sup> El Presidente nigeriano Umaru Yar’Adua utilizó la expresión en el discurso de apertura de la Conferencia EITI, haciendo así un paralelismo con los diamantes de sangre y el petróleo en Nigeria como fuente de conflicto.

<sup>6</sup> Ver Edward Burke: “España y Guinea Ecuatorial: ¿Un triunfo del realismo energético?”, FRIDE comentario, julio de 2008, e Ifñaki Gorozpe “La situación en Guinea Ecuatorial tras la parodia de elecciones legislativas y municipales: Recomendaciones para España” Memorando Opex N°90/ 2008

La mayoría de los actores expresaron un prudente optimismo acerca de los avances en contra de la corrupción en el sector de las industrias extractivas. Se reconoció el incremento de protagonismo que adquiere esta lucha en el marco internacional manifestado en la reciente resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas del 11 de septiembre pasado, en apoyo a la transparencia en las Industrias Extractivas y específicamente a la EITI<sup>7</sup> así como el Acuerdo sobre Energía entre la Comisión de la UE y la Comisión de la Unión Africana del 8 de septiembre 2008.<sup>8</sup> De igual forma, se valoraron los compromisos por parte de los países ricos en apoyar la EITI (por ejemplo con nuevas adhesiones de países ricos a la EITI- España lo hizo en diciembre 2007). Concretamente, se valoró la mayor capacidad de la sociedad civil de hacerse oír y de impulsar procesos estratégicos para el saneamiento de esta industria orientados en gran parte hacia la concreción de estándares obligatorios (vs. el régimen voluntario de la EITI) en la explotación de los recursos extractivos. Los ejemplos más concretos fueron:

- **El Código Minero de la CEDEAO:** establece estándares comunes para la adecuada explotación de los recursos mineros en la región de África Occidental y en cuya elaboración ha participado activamente Oxfam y PWYP.

- **La ley nigeriana EITI (Nigerian EITI Act):** hace obligatorio el régimen de la EITI en una versión más desarrollada que incluye medidas de sanción en caso de no cumplimiento de la publicación de pagos por parte de las compañías.

- **La ley americana de transparencia en las industrias extractivas (Extractive Industries Transparency Disclosure Act):** consiste en una propuesta de ley impulsada por PWYP y pendiente de aprobación en el Congreso norteamericano, en función del cual todas las empresas que coticen en los índices de bolsa norteamericanos deberán publicar obligatoriamente los pagos realizados a gobiernos de manera desagregada y por países.<sup>9</sup>

La coalición PWYP demuestra así que ha acumulado una gran capacidad de participación en el proceso de toma de decisiones políticas de primer rango en base a argumentos informados y sólidos que favorecen una mejor gobernanza de este complejo sector, en flagrante deuda con el desarrollo humano en África.

En particular, destacan los progresos realizados por las OSC africanas, miembros de la campaña africana, en dos dimensiones:

- **Apropiación y capacitación técnica en temas complejos y técnicos que abarcan la cadena completa del sector extractivo, desde el funcionamiento de la industria (incluyendo el derecho a la información pública sobre el otorgamiento de licencias a compañías para la extracción de los recursos) hasta el seguimiento de la gestión pública con renta extractiva a favor de las políticas de desarrollo:** contratos petroleros/mineros y cláusulas de confidencialidad, obtención de licencias de exploración y explotación, cadena de valor de la industria extractiva, flujos financieros entre compañías y gobiernos y regímenes fiscales sobre las compañías extractoras, estándares de contabilidad internacionales, gestión pública por parte de los gobiernos africanos de los ingresos provenientes de esta industria en el marco de las políticas de reducción de pobreza, monitoreo del ciclo presupuestario, etc. La campaña PWYP ha establecido una serie de colaboraciones estratégicas con centros de formación especializados en cada una de las fases de la cadena completa del sector extractivo (International Budget Partnership, el Institute Français

<sup>7</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10740.doc.htm>

<sup>8</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/555>

<sup>9</sup> En el mismo sentido la Proposición no de Ley aprobada por unanimidad en el Congreso Español el 5 de diciembre de 2007, propone la modificación de la Ley de la Comisión Nacional de Mercados y Valores para obligar a las empresas españolas a publicar los pagos que realizan a gobiernos de manera desagregada y país por país. La campaña PWYP impulsa este régimen legal obligatorio para todas las multinacionales europeas y norteamericanas.

du Pétrole, el programa “Oil for Development” de la agencia noruega de cooperación NORAD, etc.). La propia campaña está articulada en grupos de trabajo que lideran un área temática. Estos grupos reciben la formación técnica en cada uno de los módulos para luego replicar la formación a nuevos grupos de la sociedad civil a nivel de país y a nivel subnacional, hasta llegar a las organizaciones de base de las zonas de producción, generando un efecto dominó que maximiza el impacto de las formaciones. El refuerzo de capacidades de las OSC se ha convertido en una prioridad máxima para PWYP que considera especialmente importante ligar los objetivos de capacitación a los objetivos de incidencia política a nivel nacional. Además la campaña no escatima en creatividad a la hora de concebir y desarrollar los programas de formación, proponiendo programas on-line para facilitar el mayor acceso a las organizaciones de la OSC a las formaciones.

- **Incremento de las capacidades de las OSC de organizarse, de trabajar a nivel panafricano de manera estratégica y de actuar como interlocutor clave e informado en los procesos de implementación de la EITI y más allá de la EITI.** PWYP África está determinada a lograr el saneamiento de la industria extractiva en el continente, y para lograrlo se están haciendo importantes esfuerzos de articulación de acciones de incidencia política sobre actores y procesos regionales que deben asumir un mayor liderazgo en la lucha contra la corrupción y la gobernanza del sector extractivo. Algunos de los objetivos que comparten los miembros de esta gran coalición internacional y sobre los cuales van a centrar su trabajo son:

- **Rol del Banco Africano de Desarrollo:** Las OSC pretenden que el BAFD incorpore dispositivos de transparencia de los ingresos en los marcos de colaboración con las empresas que soliciten la financiación, el aseguramiento o las garantías del Banco.

- **Rol de la Unión Africana y del Mecanismo Africano de Evaluación de las Partes (MAEP):** Las OSC procuran que ambos organismos incluyan la transparencia en la explotación de los recursos naturales como un criterio de buen gobierno y asuman compromisos específicos para la promoción de la transparencia (financiera y técnicamente).

- **Alivio de la deuda en el marco de la iniciativa global a favor de los países pobres altamente endeudados (HIPC por sus iniciativas en inglés):** Incidencia para que los principios y estándares de la EITI sean tomados en cuenta para conceder la anulación de la deuda en los países ricos en recursos extractivos.

Por otro lado, los tres días de intenso debate y ponencias en Abuja, y en la Conferencia Africana EITI celebrada a continuación del encuentro de PWYP, pusieron de manifiesto algunos de los retos principales que según PWYP deben ser afrontados si realmente se quiere sanear el sector de la industria extractiva en África en el medio plazo, más allá de la EITI. A lo largo de una semana, representantes de la OSC y de gobiernos africanos han debatido sobre la necesidad de comprometerse más allá de la EITI, ya que si bien es necesaria y prometedor, en su configuración actual esta herramienta no puede garantizar por sí sola el saneamiento del sector ya que no considera la transparencia de otras fases distintas a la de pago de impuestos y royalties a gobiernos centrales. En concreto, destacan las siguientes dimensiones estratégicas:

- **Transparencia de los costes sociales y medioambientales de la industria, de los contratos (*contract disclosure*) y concursos públicos para la adjudicación de licencias de explotación, y transparencia del gasto público con cargo a ingresos de la industria (*Publish What You Spend*).** *Global Witness* recordó además que los países ricos, principales consumidores de los recursos energéticos y minerales extraídos, deben así mismo reconocer el papel que juegan en la compleja cadena de corrupción y de evasión de capitales provenientes de esta industria desde

África hacia mercados financieros y bancos internacionales. Se requiere un esfuerzo común para luchar contra esta lacra y este compromiso va más allá de la EITI y comienza en la manera en la que los países ricos apoyan la internacionalización de las empresas multinacionales a través de sus Agencias de Crédito a la Exportación.

**-Implicaciones de la EITI a nivel subnacional:** Los procesos de la EITI están focalizados en los gobiernos centrales y la exigencia de transparencia se aplica tan solo a este nivel. Sin embargo, una gran parte de los pagos que realizan las compañías extractoras a lo largo de la cadena de valor se produce a nivel subnacional (regional y local). Es aquí donde se encuentra el mayor nivel de resistencia y conflictividad debido al impacto negativo de la industria (medioambiental y socio-económico). Por lo tanto, en el ámbito subnacional se dan las mayores exigencias y expectativas legítimas por parte de la población local de verificar que “su” abundante riqueza natural se transforma en desarrollo local. Son estas poblaciones las que constituyen el grupo de interés (en el sentido del concepto inglés de “*constituency*”) fundamental de la OSC y es con ellas, en primera instancia, con quien el sector extractivo está en deuda. En este sentido, la EITI debe integrar la transparencia de pagos que se realiza a nivel subnacional y permitir así que las poblaciones más afectadas por esta industria puedan saber cuánto está ingresando su comunidad/ región a cambio de la extracción de los recursos y la consiguiente transformación de su ecosistema.

**-Desafíos:** Angola, Congo Brazzaville y Guinea Ecuatorial son ejemplos de países donde los progresos en términos de transparencia y gobernanza de las industrias extractivas son muy limitados o directamente nulos. A pesar del arranque de la EITI en Congo Brazzaville y Guinea Ecuatorial, la flagrante desprotección de los derechos humanos y la represión es un serio obstáculo que merma profundamente la participación ciudadana y de la sociedad civil. No cabe duda que el actual desempeño de estos países en el proceso EITI pone en riesgo la credibilidad de la herramienta y reaviva la petición de la sociedad civil de que el mecanismo cuente con medidas de sanción para aquellos países que, lejos de comprometerse en la lucha contra la corrupción, utilizan el marco voluntario de la EITI como un mecanismo de promoción e imagen política. Urge que los gobiernos de países candidatos a la EITI se comprometan seriamente con la protección de los derechos políticos y civiles de sus activistas y ciudadanos. Por otro lado, si se quiere preservar la coherencia y asegurar la legitimidad del mecanismo EITI, la comunidad internacional y el Secretariado de la EITI, , deben trabajar con estos gobiernos para encontrar incentivos que faciliten el compromiso de los países candidatos a la EITI con una agenda de protección de los derechos y libertades básica.

Es evidente que la EITI por sí sola y como mecanismo aislado, no tendrá la capacidad de generar los profundos cambios que se requieren en la compleja cadena de corrupción que ha caracterizado la explotación mineral e hidrocarbúrfica en África. Sin embargo, es innegable el gran potencial que trae consigo esta herramienta, al facilitar un diálogo inclusivo entre los grupos de interés de la explotación de los recursos. Este potencial es el que ha destacado durante la segunda semana de septiembre en Abuja, un potencial cada vez más presente y que, previsiblemente, marcará la pauta de la posible evolución de la EITI, en su búsqueda de impacto real. La EITI, en su configuración nacional, puede generar una influencia activa, por ejemplo en la apertura de espacios y en la promoción de la transparencia y asimismo una influencia indirecta, por ejemplo en la creación de incentivos para la mejora del sistema público de gestión financiera. Por otro lado, el régimen de transparencia de la EITI, también presenta una interacción potencial entre la agenda de desarrollo (cada vez más comprometida en la mejora de la gestión pública y en el refuerzo de las OSC). Un ejemplo evidente lo encontramos en los esfuerzos de la comunidad internacional en reforzar los grupos de monitoreo sobre el ciclo presupuestario o para la mejora de los sistemas de gestión financiera en el marco de la Declaración de París en Eficacia de la Ayuda (Marzo 2005).

Entre todos estos retos, comienza la cuenta atrás: El 9 marzo de 2010 es la fecha límite para que los países candidatos “aprueben” el examen de la EITI, o lo que es lo mismo, superen la fase de validación del mecanismo. La celebración de la primera Conferencia EITI en África del Oeste acogida al más alto nivel por el Gobierno nigeriano, y una importante representación de los socios internacionales,<sup>10</sup> pone de relieve la especial relevancia que tiene la región africana para la EITI, donde probablemente el potencial de la transparencia para revertir la maldición de los recursos sea mayor que en otras regiones. Ahora bien, más allá de las grandes declaraciones políticas, tan solo unos pocos países candidatos africanos parecen haberse tomado en serio esta carrera y, al menos políticamente, han asumido suficientes compromisos para que su país “devenga” transparente -en el sentido limitado de la EITI. En medio de esta presión marcada por un cronómetro que no concede prórrogas, Guinea Ecuatorial o Congo Brazzaville aparecen como casos complejos que requieren de nuevas estrategias e incentivos creativos para avanzar de manera realista.

Durante los próximos 18 meses es probable que la EITI tenga que reflexionar para enfrentarse a decisiones más profundas no solamente sobre sus avances formales, sino también con respecto a los resultados que está generando en todos los países participantes. Entre estas reflexiones, será prioritario lograr que el apoyo formal de los países ricos a la EITI se traduzca en políticas y prácticas concretas que muestren que se han asumido compromisos políticos serios y coherentes. En caso contrario, muchos países del Sur seguirán concibiendo la EITI como una iniciativa de política internacional occidental ligada al interés por el acceso a las materias primas. El sostén político del que goza la EITI, gracias a la adhesión de más de 20 gobiernos en África, corre el riesgo de convertirse en un reflejo de otra condicionalidad política más impuesta por las instituciones financieras internacionales.

---

<sup>10</sup>El evento contó con la presencia del Presidente nigeriano, Umaru Yar'Adua, el Vicepresidente nigeriano, Goodluck Jonathan, el Comisario de Energía de la UE, Andris Piebalgs, el Ministro británico para África, Lord Malloch Brown, el Director de país del Banco Mundial, Onno Ruhl, y los Embajadores de los Países Bajos y Noruega, Arie Van der Wiel y Tore Nedrebo respectivamente, entre otras personalidades.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)