

Contra la 'Maldición' de los Recursos Naturales

Cómo pueden y deben beneficiarse las personas pobres de la renta de las extractivas

En los países ricos en minerales e hidrocarburos, con frecuencia unas pocas empresas se benefician de su explotación, mientras que las rentas para el estado son escasas o se emplean de manera inadecuada, y la población local continúa en la pobreza. Para luchar contra esta 'maldición' de los recursos naturales es preciso un reparto justo de los beneficios entre los sectores público y privado, una mejor asignación de los presupuestos públicos para incrementar el gasto en salud y la educación, combatir la desigualdad y fomentar la creación de empleo para las personas pobres. La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en todo el proceso, especialmente en la asignación del gasto público en todos los niveles de gobierno. Es hora de alcanzar acuerdos que sean justos para las personas pobres en los países ricos en recursos naturales. La actual crisis económica global hace aún más urgente que esto suceda ya.

Resumen

Los minerales e hidrocarburos deberían ser una fuente fundamental de financiación para el desarrollo en aquellos países que poseen tales recursos naturales. Sin embargo, y en contra de toda lógica, la explotación de estos recursos está vinculada en muchos casos a la pobreza, la desigualdad, los servicios públicos de baja calidad,¹ y el retraso en el crecimiento económico.² Esta paradoja se conoce como la “maldición de los recursos”.³

Algunos aspectos del modelo de explotación extractiva ayudan a explicar esta paradoja. Por una parte, para explotar estas riquezas naturales generalmente se requieren grandes flujos de inversión y tecnología extranjera (medios de los que carecen muchos países ricos en recursos). Por otra parte, los ingresos para el sector público por la venta en el mercado internacional de estas materias primas son muy significativos comparados con los generados por otras actividades productivas. Estas dos circunstancias, junto con un escaso escrutinio público, tienden a producir una confluencia de intereses entre grandes multinacionales, los gobiernos de los Estados productores⁴ y determinados grupos en los países productores, en detrimento del interés colectivo.

Un modelo de crecimiento económico basado en las actividades extractivas con frecuencia tiene impactos negativos en lo social, medioambiental, económico e institucional, lo que a su vez refuerza la “maldición de los recursos”. Todo ello es consecuencia de los contratos de explotación firmados entre Estados productores y empresas multinacionales que resultan perjudiciales para el interés común. En muchos casos, este modelo ha fomentado la adopción de políticas públicas lesivas y un nivel de gasto público reducido o de baja calidad en los países productores.

Existe evidencia contundente de que muchos países ricos en recursos naturales han perdido oportunidades de desarrollo de “oro” como consecuencia de la firma de contratos lesivos. Las desiguales condiciones contractuales explican por qué el gobierno de Zambia sólo recibió unos 6,1 millones de dólares (el 0,61 por ciento de una renta total de mil millones de dólares) de Konkola Copper Mines por la explotación del cobre durante el año 2006-2007. Según determinados informes, en el mismo período la ganancia neta de Konkola Copper Mines fue de alrededor de 301 millones de dólares.⁵

Hay fuerte evidencia también de que en ocasiones los mismos gobiernos productores carecen de las capacidades adecuadas o de la voluntad política necesaria para utilizar los ingresos derivados de las industrias extractivas en conseguir metas sociales e impulsar el desarrollo de manera eficiente y sostenible. Además de las dificultades que estos gobiernos enfrentan por gestionar unas rentas inestables, los países ricos en recursos naturales son particularmente vulnerables a problemas como la corrupción, el populismo o el clientelismo político, y

esos factores junto con la falta de transparencia y rendición de cuentas han limitado su cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo.

Los ingresos por petróleo de Angola (o sea el 80 por ciento de los ingresos del Estado) se estiman en 10.000 millones de dólares anuales; en los últimos años el elevado precio del petróleo ha permitido que el país mantuviera un ritmo de crecimiento económico que es uno de los más importantes del mundo. Sin embargo, los angoleños no se han beneficiado del *boom* petrolero: el 70 por ciento de la población vive con menos de dos dólares al día.⁶ La organización no gubernamental *Human Rights Watch* calcula que entre 1997 y 2002 “desaparecieron” de las arcas del gobierno angoleño más de 4.000 millones de dólares de los ingresos estatales del petróleo, cantidad prácticamente equivalente al gasto público total en servicios sociales durante el mismo período.⁷

Esta situación puede y debe cambiar. Para países que dependen de las industrias extractivas,⁸ los ingresos generados por el sector podrían transformarse en oportunidad si se utilizaran adecuadamente. Según estimaciones de Intermón Oxfam (ver la Tabla 3, Anexo 2⁹), países como Angola, Chad, Nigeria, Ecuador y Venezuela podrían utilizar las exportaciones de hidrocarburos para incrementar de manera significativa el gasto público per cápita en la educación y la salud para el 2015, invirtiendo un 20 por ciento de los ingresos fiscales estimados en la educación y un 16 por ciento en la salud. Angola, por ejemplo, podría incrementar entre 8 y 10 veces el gasto en la salud.

Las herramientas fiscales –impuestos y gasto público– son el principal mecanismo abierto a los gobiernos para corregir el reparto de los beneficios para el Estado y por ende las cantidades disponibles para uso público. Son necesarias las estructuras positivas y justas y las políticas de asignación del gasto público que universalicen la salud y mejoren la calidad de la educación en países ricos en recursos naturales. Bolivia vio cómo sus ingresos del gas y del petróleo pasaron de 448 millones de dólares en 2004 a 1.531 millones en 2006, debido al ajuste del reparto de la renta acordado en los contratos renegociados desde 2005,¹⁰ si bien todavía está pendiente orientar a un mayor gasto social esos recursos. Indonesia y Noruega constituyen dos buenos ejemplos de países con elevadas rentas por la extracción de recursos naturales donde el gasto público ha sido alineado de manera coherente con Objetivos de Desarrollo a largo plazo.

Las investigaciones de Oxfam destacan algunos factores clave para mejorar las oportunidades brindadas por la renta de las industrias extractivas: una mejora de los marcos legales y fiscales en países pobres con recursos naturales; la renegociación de contratos con las grandes empresas extractivas; la creación o fortalecimiento de sistemas públicos de gestión financiera. Tales sistemas deben priorizar la orientación de la renta extractiva hacia el gasto social, además de sentar las bases para la diversificación productiva, la creación del empleo y la reducción del impacto social y medioambiental de las actividades extractivas.

Uno de los pilares básicos de estas políticas debe ser el fomento de la transparencia en toda la cadena de valor de la industria extractiva,

desde la negociación de contratos hasta la asignación de rentas en los presupuestos públicos. Es imprescindible la participación activa de la sociedad civil para vigilar el origen y el uso de los recursos públicos generados por las industrias extractivas, como lo es también la existencia de instituciones públicas eficaces de control, seguimiento y sanción que amparen esa participación.

Todo esfuerzo por reducir los impactos negativos de los modelos extractivos debe incluir estos elementos si ha de conseguir mejorar el nivel de vida de las personas pobres que viven en países ricos en recursos naturales.

Los gobiernos de países ricos en recursos naturales deben:

- Establecer marcos legales y fiscales en el sector de la industria extractiva que respondan a los intereses de los ciudadanos. Cuando los marcos o contratos existentes no cumplan este principio y sean contrarios al interés público, deben ser revocados o modificados para garantizar un acuerdo justo entre empresas y gobiernos nacionales.
- Ratificar la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) e imponer máximos niveles de transparencia a lo largo de toda la cadena de valor del sector: desde la licitación y firma de contratos que estipulan la proporción de beneficios para el gobierno, hasta el punto de reinversión en gasto social de la renta extractiva. Los gobiernos deben facilitar espacios para la rendición de cuentas y fomentar la creación de mecanismos de control a través de los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs).
- Hacer partícipes a representantes comunitarios y de la sociedad civil en las decisiones relativas a la política de la industria extractiva.
- Publicar periódicamente los ingresos recibidos de la industria extractiva y no incluir cláusulas de confidencialidad en los nuevos contratos.
- Detallar la utilización de los ingresos fiscales procedentes de la industria extractiva en los presupuestos nacionales y locales y en los planes de desarrollo a corto y mediano plazo (respecto a la salud y la educación o la reducción del impacto medioambiental en las zonas de explotación) y también a largo plazo (diversificación de la producción y restitución de medios de vida en las zonas de explotación). Los gobiernos deben velar también por la aplicación de criterios de equidad a nivel tanto nacional como subnacional en el reparto de la renta extractiva, y desarrollar mecanismos de gestión no cíclicos para garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas a partir de los flujos de renta que pueden ser de gran volumen, repentinos y volátiles.
- Establecer o promulgar y aplicar mecanismos de control adecuados para proteger a las comunidades afectadas, y llevar a cabo evaluaciones de impacto independientes con anterioridad a la concesión de licencias para proyectos de explotación.
- Establecer mecanismos de participación comunitaria en la toma de

decisiones, para proteger el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

- Fomentar acuerdos con los paraísos fiscales incluidos en las listas de la OCDE de manera que se reciba información automática respecto a flujos de empresas con actividades dentro del país.

Gobiernos de países con descubrimientos recientes de recursos naturales:

Un modelo de producción basado principalmente en industrias extractivas puede erosionar un desarrollo pro-pobre, inclusivo y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental. Por este motivo, los gobiernos de los países donde recientemente se han descubierto recursos naturales deben evaluar minuciosamente las distintas opciones y tener en cuenta posibles alternativas a una economía altamente dependiente de las industrias extractivas, promoviendo un debate a nivel nacional entre todos los actores que pudieran verse involucrados o afectados. Este debate, que debe tener lugar antes de tomar una decisión sobre la explotación de los recursos y deberá incluir, como mínimo:

Un análisis de beneficios frente a costos reales

- Estudiar los probables impactos sociales (desplazamiento de las poblaciones, destrucción de recursos de medios de vida) y medioambientales en las zonas de explotación.
- Analizar los posibles impactos del reparto de rentas entre las distintas regiones, anticipando problemas y estableciendo normas de redistribución antes de comenzar las actividades.
- Identificar zonas 'intocables', es decir, zonas clasificadas como de especial importancia cultural y/o medioambiental para el país.

Un análisis de mecanismos de control sobre la “maldición de los recursos”

- Evaluar la calidad y capacidad de los sistemas públicos de gestión financiera para planificar y gestionar las rentas de las industrias extractivas (normalmente volátiles y difíciles de predecir con exactitud), poniendo en marcha las mejoras necesarias antes de iniciar el proceso.
- Evaluar la calidad y capacidad de los mecanismos institucionales y normativos para el control de la corrupción, el clientelismo y el oportunismo tanto en la esfera pública como en la privada y a través de toda la cadena de producción de la industria extractiva, a nivel tanto nacional como local.
- Evaluar el grado de responsabilidad de los actores no gubernamentales (sociedad civil, medios de comunicación y otros) en el escrutinio tanto de la generación como de la explotación de los recursos públicos procedentes de las extractivas, sobre todo a nivel local.

Un análisis de oportunidades

- Estimar la cantidad de recursos públicos y privados que podrían utilizarse en otros sectores de desarrollo y su potencial para generar empleo en formas más sostenibles.
- Valorar la posibilidad de integrar las actividades extractivas en una estrategia de desarrollo más amplia a nivel local y nacional.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) deben:

- Reclamar su papel clave como defensores del interés público en la planificación, gestión y utilización de la renta extractiva.
- Exigir transparencia y la creación de espacios de rendición de cuentas por parte de los gobiernos respecto al gasto derivado de la renta extractiva, y para vigilar el comportamiento del sector privado en las actividades de exploración y explotación. En este sentido, una de las funciones de la sociedad civil es velar porque los gobiernos cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Fortalecer las alianzas entre las OSCs que realizan seguimiento de la renta extractiva, las que realizan escrutinio presupuestario, y demás actores pertinentes, como son los parlamentos nacionales, los inversores privados progresistas y las ONGs internacionales.
- Desarrollar capacidades de seguimiento de la cadena de valor de la industria extractiva para poder ejercer influencia sobre la misma, así como para ejercer seguimiento y control de la evasión de impuestos y otras posibles prácticas corruptas. Son varias las organizaciones no gubernamentales (*Publish What You Pay* [Publica lo que Pagas], PWYP), el *Revenue Watch Institute*, el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP) y donantes como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD), el Banco Mundial y la EITI (fondo multidonantes) dispuestos a respaldar a las OSCs para tal fin.

Los países de la OCDE y los donantes internacionales deben:

- Promover la transparencia en el sector de las extractivas, y en particular abogar por la transparencia de los contratos entre empresas y gobiernos de países ricos en recursos naturales.
- Promover normas de transparencia obligatoria para todas las empresas que coticen en bolsa en los países de la OCDE, como por ejemplo la propuesta de ley sobre Transparencia de las Industrias Extractivas en Estados Unidos (la 'ley americana').¹¹
- Definir y aplicar criterios de transparencia y responsabilidad corporativa para las empresas a las que apoyan a través de sus Agencias de Crédito a la Exportación. Debe exigirse a estas empresas el cumplimiento de los máximos estándares internacionales sociales, humanitarios y ambientales;¹² la adhesión y respeto a las directrices de la OCDE y a las normas de las Naciones Unidas para empresas multinacionales, así como a la Convención de la OCDE contra el Soborno y la Convención de la ONU contra la Corrupción. También

estudiar la posibilidad de proponer una convención de la OCDE sobre transparencia e información para las empresas multinacionales. Las agencias de Crédito a la Exportación deben contar con políticas que exijan el consentimiento libre, previo e informado, la publicación de pagos y contratos, el seguimiento independiente de proyectos y la garantía de que se aplicarán condiciones mínimas de gobernanza antes de proceder a financiar los proyectos.

- Alentar y apoyar a los gobiernos de países ricos en petróleo y minerales a emplear la renta extractiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para la diversificación productiva. Respalda mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a aquellos países que ratifiquen la EITI; establezcan marcos legales y fiscales justos; luchen contra la corrupción; demuestren su compromiso para mejorar los sistemas públicos financieros y en promover un sistema de escrutinio de la función pública a través de mecanismos formales e informales (parlamentos y OSCs). Los donantes además, deben establecer programas de apoyo para optimizar la capacidad de gestión de los recursos públicos a todos los niveles de gobierno. Todo ello en coherencia con los principios de eficacia de la AOD establecidos en la Declaración de París.¹³
- Apoyar programas que busquen fomentar la capacidad de los gobiernos para realizar un seguimiento de los contratos existentes y recaudar impuestos de manera efectiva.
- Prestar apoyo a los parlamentos nacionales y a las OSCs que trabajen a nivel local, nacional o internacional en la promoción de una gestión responsable de la renta extractiva, como parte de una verdadera implementación de la EITI.
- Promover la aplicación de un nivel mínimo de impuestos sobre todas las industrias extractivas que permita a los países retener para el futuro de sus ciudadanos una parte importante de los beneficios obtenidos.
- Promover y apoyar un debate nacional para analizar los impactos antes de iniciar actividades extractivas en países no dependientes.¹⁴

El sector privado debe:

- Respetar los máximos estándares sociales, humanitarios y medioambientales acordados a nivel internacional. Acoger y aplicar las directrices de la OCDE y las normas de las Naciones Unidas para empresas multinacionales, así como la Convención de la OCDE contra el Soborno y la Convención de la ONU contra la Corrupción, además de las nuevas convenciones o iniciativas relativas a la transparencia y la rendición de cuentas que pudieran acordarse.
- Acceder a aplicar la transparencia en las negociaciones contractuales. Renunciar a la inclusión de cláusulas de confidencialidad en los contratos.
- Aceptar términos justos en los acuerdos, en lugar de beneficiarse de su poder de negociación frente a Estados frágiles para obtener ganancias desproporcionadas e injustas.

- Publicar los pagos efectuados para acceder a los recursos de manera detallada, país por país y proyecto por proyecto, y aplicar unos mecanismos contractuales y de licencias transparentes.
- Demostrar su compromiso para con los principios de derechos humanos y desarrollo sostenible, y mantener un diálogo respetuoso con las comunidades. En este sentido, llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y el medio ambiente y crear mecanismos de reclamaciones y compensación.
- Publicar información sensible respecto a los impactos y beneficios de las industrias extractivas, aplicar medidas de mitigación y compensar adecuadamente a las comunidades afectadas tanto física como económicamente.

Las instituciones financieras internacionales (IFIs) deben hacer lo siguiente:

- El Banco Mundial debe apoyar el diseño de estrategias de reducción progresiva de la dependencia económica de las industrias extractivas en los países en desarrollo. Debe además crear políticas relativas a las necesidades comunes de estos países para garantizar una orientación efectiva de los recursos nacionales hacia inversiones sociales sostenibles.
- El Banco Mundial y el FMI deben incentivar políticas encaminadas a la consecución de los ODMs, mediante, entre otros, impuestos justos en el sector extractivo y una mejora de la gestión pública.
- El Banco Mundial y el FMI no deben aceptar los proyectos extractivos como “modelo de desarrollo”, y únicamente deben alentar y apoyar los proyectos extractivos de los países pobres cuando se demuestre de forma clara que habrá un impacto positivo y sostenible para el alivio de la pobreza, sin daños medioambientales de consideración.
- El Banco Mundial debe hacer prevalecer el objetivo de la reducción de la pobreza cuando se presenten conflictos de intereses entre los países productores, las grandes compañías y los países desarrollados.
- Los bancos regionales de desarrollo deben establecer mecanismos de publicación de pagos para los proyectos, tal y como hace ya la Corporación Financiera Internacional (IFC).
- Las IFIs deben contar con políticas que exijan el consentimiento libre, previo e informado, la publicación de pagos y contratos, el seguimiento independiente de proyectos y la garantía de que se aplicarán condiciones mínimas de gobernanza antes de proceder a financiar los proyectos.

Otras instituciones:

- Los bloques económicos regionales podrían desempeñar un papel clave en la consecución de acuerdos justos para países concretos, reforzando así el poder de negociación.
- Más concretamente, instituciones panafricanas como la Comisión de la Unión Africana y el Parlamento Panafricano podrían desempeñar un papel destacado en la rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación por pares, ayudando así a exigir cuentas a los gobiernos nacionales.

1 Introducción

Cuadro 1: Extrayendo los beneficios

Los nicaragüenses se encuentran divididos en sus opiniones sobre las consecuencias para el país del hallazgo de petróleo en cantidades explotables. Rosario Salazar, vendedora de comida en Managua, cree que la noticia de tener petróleo puede ser positiva, pero siempre y cuando las compañías extranjeras no se lleven los recursos y dejen al país sin nada. Cristaldo, otro entrevistado, opina que cuando el precio del petróleo está alto, los gobiernos se inclinan a gastarlo todo y a endeudarse, sin ahorrar nada para cuando su valor vuelva a caer, pero gastan en agrandar el aparato estatal...construyen obras públicas innecesarias; los llamados “elefantes blancos”. Fuente: Oil Watch Mesoamérica¹⁵

En 2006 el Instituto de Desarrollo Exterior (ODI) del Reino Unido llevó a cabo investigaciones que constataron que al menos ocho países africanos productores de petróleo (Nigeria, Guinea Ecuatorial, Sudán, Angola, Congo Brazzaville, Gabón, Chad y Camerún) podrían generar conjuntamente una renta petrolera que, sumada a las previsiones de gasto público y a las aportaciones de los hogares, movilizaría unos recursos financieros suficientes para alcanzar sus Objetivos de Desarrollo.¹⁶ Según estimaciones de Intermón Oxfam (ver la Tabla 3, Anexo 2¹⁷), países como Angola, Chad, Nigeria, Ecuador y Venezuela podrían utilizar las exportaciones de hidrocarburos para incrementar significativamente el gasto público per cápita en la educación y la salud para el 2015, invirtiendo un 20 por ciento de los ingresos fiscales estimados en la educación y un 16 por ciento en la salud. Angola, por ejemplo, podría incrementar entre 8 y 10 veces el gasto en la salud; Nigeria entre 2,5 y 3 veces. Chad podría más que duplicar la inversión en la educación y Venezuela podría triplicar el gasto en la educación.

Los minerales y los hidrocarburos representan una oportunidad indiscutible como fuente de financiación complementaria para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo de muchos países. La utilización de las rentas derivadas de estas industrias para conseguir personal docente, comadronas, medicamentos, agua potable y servicios de saneamiento debería constituir una tarea prioritaria. La realidad en que viven muchos países ricos en recursos naturales como el petróleo, gas o minerales es, sin embargo, muy distinta.

El presente informe analiza los principales impactos negativos en los ámbitos social, ambiental, económico e institucional derivados de una alta dependencia económica de los hidrocarburos y minerales, el reparto injusto de los beneficios entre compañías privadas y Estados, y una orientación inadecuada del gasto público en países ricos en estos recursos naturales. Propone políticas y medidas para promover los cambios necesarios que incrementarán los estándares de transparencia a lo largo de toda la cadena de valor de la industria extractiva y para que la rendición de cuentas sea posible como elemento fundamental y complementario de toda mejora. Este informe amplía las labores de investigación y campaña ya realizadas por las afiliadas y las contrapartes de Oxfam Internacional.

2 El modelo extractivo: un lastre para las personas, la naturaleza, las instituciones y el desarrollo

La riqueza natural en forma de materias primas de alto valor como petróleo, gas, diamantes, oro, cobre o coltán, que debería fomentar el desarrollo económico y reducir la pobreza, en muchos países se ha traducido en pobreza, desigualdad, servicios públicos débiles y un retraso en el crecimiento económico. Este fenómeno se conoce como la “maldición de los recursos” o la “paradoja de riqueza”. Es un fenómeno que no se explica simplemente por la abundancia de recursos naturales, sino que se debe fundamentalmente a los vínculos entre una excesiva dependencia económica y las políticas relativas al reparto de los beneficios y los costos sociales y medioambientales de la explotación de dichos recursos.

Un país es dependiente económicamente del petróleo o de los minerales –es decir, de las industrias extractivas– cuando recibe como principal fuente de ingresos públicos el producto de la venta en los mercados internacionales de esas materias primas.¹⁸ La explotación de estas riquezas naturales por lo general requiere inversión y tecnología extranjera a una escala sólo asequible a través de poderosas corporaciones internacionales.

Se podría afirmar que los elevados ingresos de la exportación de los recursos naturales en un modelo dependiente de estas industrias dañan el ambiente institucional y distorsionan las prioridades del Estado,¹⁹ afectando el desarrollo equitativo y la explotación responsable y sostenible de esos recursos. A esto se suman los potenciales problemas macroeconómicos derivados de flujos inestables de recursos públicos que obstaculizan el desarrollo de los demás sectores de la economía.²⁰

Una amenaza para las comunidades indígenas y rurales

‘Las inversiones mineras en Ghana han desplazado a miles de personas: Goldfield Ghana Limited ha provocado el desplazamiento de más de 30.000 agricultores en cinco años, y Newmont podría provocar el desplazamiento de unos 20.000 agricultores tan sólo en la primera y segunda fase de la mina de oro a cielo abierto con procesado de cianuro en Ahafo.’²¹ En 2008–2009, Oxfam y sus contrapartes llevaron a cabo una campaña contra las extracciones mineras en una de las reservas forestales más importantes del África occidental (la reserva forestal de Akyem en Ghana), en la cual se ha concedido una licencia a Newmont para llevar a cabo sus actividades extractivas.²²

La explotación irresponsable de minerales o hidrocarburos puede dar lugar a desplazamientos, epidemias y hambruna para las poblaciones afectadas. En algunos casos extremos, incluso han surgido conflictos por el ansia de controlar tales riquezas.

En otros casos, las corporaciones y los gobiernos han obligado a comunidades enteras a dejar sus territorios ancestrales sin consulta previa. Por lo general, las poblaciones indígenas y rurales pobres no están preparadas para enfrentar estos proyectos y defender sus derechos. Estas comunidades además suelen depender enormemente de los recursos naturales locales para su supervivencia y para preservar sus tradiciones y su forma de vida. Por desgracia, son comunidades que muchas veces carecen de servicios de educación y viven en zonas aisladas con poco acceso al sistema judicial, de manera que se ve limitada su capacidad para llegar a los encargados de la toma de decisiones, para entender los procesos de toma de decisiones en sí mismos, para formular sugerencias adecuadas y reclamar plenamente sus derechos.

Desde el año 2008, las comunidades indígenas que habitan en la selva virgen situada en la frontera de Perú y Ecuador ven amenazada su subsistencia por la decisión del gobierno peruano de iniciar la explotación de petróleo en territorios de selva antes protegidos.²³ Hechos como estos vulneran abiertamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de septiembre del 2007²⁴ y la convención número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Impacto medioambiental

Los impactos negativos de las industrias extractivas en el medio ambiente son de naturaleza muy diversa. El uso extensivo de los hidrocarburos como fuente de energía es uno de los principales motores del cambio climático. A nivel micro, la actividad extractiva contamina ríos y acuíferos, y las explotaciones submarinas pueden poner en peligro la biodiversidad de los fondos marinos. Al eliminar extensiones importantes de selva para extraer minerales o hidrocarburos se promueve la erosión de los suelos. La calidad del suelo también se deteriora por el drenaje de ácidos procedentes de las minas, en general difíciles de eliminar.

En 2003 se presentó una demanda de grupo contra la Texaco Petroleum Company (ahora filial de Chevron Corp) en Ecuador, por la grave contaminación ambiental de la tierra y de los acuíferos en las zonas en las que la Texaco Petroleum Company había llevado a cabo actividades de extracción de crudo entre 1960 y 1992. Los demandantes alegaron que la contaminación provocaba enfermedades, desde erupciones cutáneas hasta malformaciones en los niños y además cáncer. A principios de 2008 un experto independiente recomendó al tribunal la imposición a Chevron de una multa de entre 7.000 y 16.000 millones de dólares en concepto de indemnización por la contaminación;²⁵ las

estimaciones actuales se sitúan en torno a los 27.000 millones de dólares.²⁶ La empresa ha rechazado las alegaciones y afirma haber empleado 40 millones de dólares en limpiar la zona. La empresa culpa además a la compañía petrolera estatal por la mayor parte de la contaminación, y pone en duda la independencia del experto.²⁷ En el momento de elaborar este informe, el juicio sigue su curso.

Una economía dependiente

El crecimiento económico de países dependientes de recursos naturales como minerales e hidrocarburos es menor que en otros países: el crecimiento del PIB para el período entre 1982 y 2006 fue mayor en los países no exportadores de petróleo (1,58 por ciento frente a 0,72 por ciento).²⁸

Las bajas tasas de crecimiento económico están asociadas a la gran volatilidad de las rentas provenientes de las industrias extractivas,²⁹ a la dificultad que entraña su correcta administración o asimilación, y a los obstáculos específicos que se producen en estas economías para el desarrollo productivo de otros sectores como la agricultura y la manufactura. Todo ello redundando en que el crecimiento económico no sea 'pro-pobre' (creación de oportunidades de empleo para las/los trabajadoras no cualificadas).

Como consecuencia, los ingresos obtenidos a partir de los recursos naturales no siempre cumplen las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido en el tiempo o para planificar políticas coherentes y a largo plazo que tengan como objetivo el desarrollo. El Gráfico 1 del Anexo 1 muestra cómo el crecimiento económico de los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) está correlacionado positivamente con los precios del petróleo en el mercado internacional. El Gráfico 2 del Anexo 1 muestra como dicho crecimiento presenta una gran volatilidad a lo largo del tiempo.

Los ingresos repentinos y variables procedentes de las ventas del petróleo y los minerales en los mercados internacionales implican importantes riesgos de desequilibrios macroeconómicos para los países exportadores, ya que estos ingresos son difíciles de asimilar y administrar correctamente. Uno de los riesgos más conocidos de la exportación de petróleo y minerales es la brusca apreciación del tipo de cambio de la moneda local, fenómeno conocido también como "enfermedad holandesa". El caudal de divisas sobrevalúa la moneda local, encareciendo los costos de los otros sectores de la economía. Si estos otros sectores tienen potencial de exportación, el encarecimiento de los costos afectará su competitividad internacional y el empleo. Paralelamente, la sobrevaluación de la moneda local fomentará el crecimiento de las importaciones, desincentivando una producción local relativamente más cara.

Las industrias petrolera, gasística y minera no son pro-pobres en sí, puesto que suelen emplear pocas/pocos trabajadoras no cualificadas, y las/los trabajadoras cualificadas que sí emplean suelen contratarse en el

extranjero. La manufactura y la agricultura, en cambio, son más propobres puesto que suelen generar más empleos de baja calificación que la industria petrolera. En Argelia por ejemplo, el sector de hidrocarburos representa el 46 por ciento del PIB del país, pero sólo absorbe el 2 por ciento del empleo total, una pauta que se repite en muchos otros países (ver la Tabla 1 del Anexo 1).

Además, las industrias mineras y de hidrocarburos tienden a comportarse como un “enclave” dentro de las economías, hecho que conlleva diversas implicaciones:

- La producción no está vinculada a otros sectores económicos. Las materias primas y la tecnología se obtienen en el mercado internacional y los productos resultantes se venden en el exterior, sin participación alguna, por tanto, del mercado nacional. En casos extremos, puede suceder que el petróleo se traspase desde plataformas marinas a los buques petroleros, de manera que el petróleo sale del país sin haber tocado siquiera el territorio del mismo.³⁰
- Al pertenecer al sector más dinámico, las industrias extractivas provocan un “efecto de movimiento de recursos”, absorbiendo la mayoría de los recursos disponibles (inversión y tecnología, pero no empleo, porque estos sectores son intensivos en capital y no en mano de obra).

Debilitamiento de las instituciones y la democracia

El modelo extractivo de producción puede influir negativamente en el comportamiento tanto de los actores del desarrollo como de los grupos de élite.³¹ Esto puede suceder como consecuencia de la concentración de los medios de producción en algunas regiones o en manos de unos pocos inversores; por el gran valor otorgado a los recursos naturales en el mercado internacional; o por el grado de dependencia económica que genera comportamientos predatorios y no productivos. De esta forma, los recursos se desvían de otras actividades económicas más ventajosas en términos sociales, a la vez que se ve perjudicado el crecimiento económico.³²

Las instituciones que se forjan en torno a estos recursos tienden a ser débiles.³³ Las instituciones crean las reglas del juego a través de acuerdos formales (leyes, decretos, contratos), e informales (costumbres, normas sociales) que regulan la actividad económica, política y social del país o la manera en que se relacionan entre sí los actores del desarrollo o los grupos de élite. Las instituciones débiles fomentan el riesgo del clientelismo político,³⁴ la corrupción (*rent seeking*),³⁵ el populismo,³⁶ y la pereza fiscal.³⁷

Si los parlamentos se ven influenciados por intereses partidistas, los gobiernos estarán más propensos a favorecer grupos concretos de la sociedad mediante asignaciones presupuestarias a cambio de mayor

poder político.³⁸ El sector privado puede actuar para perseguir sus propios intereses si los contratos que regulan su comportamiento son poco rigurosos.³⁹

Si las/los ciudadanos de estos países se acostumbran al hecho de que la riqueza es producto no del trabajo ni de los esfuerzos productivos, sino de las relaciones con personas del gobierno o con los encargados de repartir las rentas no retributivas, el incentivo para conseguir una educación o una formación será menor.⁴⁰ Paralelamente, los gobiernos reducirán las inversiones de calidad en sus ciudadanos, ya que no dependerán de ellos para conseguir recursos públicos en forma de impuestos.

La concentración del poder económico y político en manos de grupos de élite lleva a una consolidación de su influencia en la distribución de la riqueza, perpetuando así su poder. A mayor concentración del poder político y económico, menores los estímulos para invertir en sectores relativamente menos rentables o de ganancias más difusas, redundando en un elevado grado de desigualdad permanente,⁴¹ una democracia debilitada y la inestabilidad política, todos los cuales obstaculizan el crecimiento económico.⁴²

El modelo extractivista ¿una oportunidad?

La excesiva dependencia de algunos países de las industrias extractivas, incluso cuando existe una buena gestión a nivel macro, puede servir para erosionar un desarrollo pro-pobre e inclusivo, estable y sostenible, como demuestra el ejemplo de Botswana.

A pesar de sus espectaculares tasas de crecimiento en los últimos años gracias a la explotación de diamantes (el crecimiento económico de Botswana y su dependencia de los diamantes han sido los más elevados del mundo en los últimos 35 años⁴³), Botswana se enfrenta a elevadas tasas de desempleo y desigualdad. El país consiguió una buena gestión de sus finanzas públicas; una inversión pública intensiva y sostenida en infraestructura, educación y servicios de salud; y un buen reparto de la renta entre el Estado y el sector privado.⁴⁴ Pero según el PNUD (Programa de la ONU para el Desarrollo), su coeficiente Gini era un 0,6 en 2006,⁴⁵ y los grupos indígenas siguen careciendo de servicios y oportunidades.⁴⁶ Este problema continuado parece verse exacerbado por su alta dependencia de las actividades de extracción de minerales.

Las compañías multinacionales e instituciones como el Banco Mundial han promovido pasiva y activamente la profundización del modelo mono-exportador en muchos países ricos en recursos. Se estima que más de 100 países han reformado sus sectores de hidrocarburos y/o mineros en las dos últimas décadas bajo programas del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, el grupo del Banco Mundial aporta una media de más de mil millones de dólares anuales a las industrias extractivas en todo el mundo.⁴⁷

Para los países productores, la diversificación supone la desmonopolización del poder y el establecimiento de mayores impuestos. Pero en realidad el avance hacia la diversificación es tanto un problema de falta de voluntad política de cambio como una cuestión económica. La posibilidad real de reducir la dependencia estará sujeta en cada caso a una combinación de factores: el potencial económico de los recursos (reservas, capacidad de explotación, precios), las posibilidades reales de desarrollo en otros sectores económicos (estructura productiva, capital humano, factores externos como los aranceles sobre el valor añadido o a las exportaciones agrarias, o la reducción de los incentivos económicos para el procesamiento de minerales en el país de origen por una reducción en el costo del transporte) y de una valoración de los costos totales que sufre el país por la explotación (medio ambiente, conflictividad social).

Sin embargo, pocas veces existe una estrategia clara, detallada y honesta que permita articular el crecimiento y los ingresos generados por estas industrias como parte de una agenda más amplia que permita mayores ingresos y empleo⁴⁸ y mejores indicadores en educación y salud. Esta información no va incluida, por ejemplo, en la Estrategia de Ayuda al País (CAS)⁴⁹ del Banco Mundial, en los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP),⁵⁰ o en los documentos preparados para proyectos mineros concretos financiados por la Corporación Financiera Internacional (IFC⁵¹).⁵²

Esta deficiencia podría convertirse hoy en una oportunidad. Hacer una evaluación para clarificar el rol de estos ingresos en el corto y largo plazo en una estrategia de promoción del desarrollo y de reducción de la pobreza es una tarea indispensable, que puede crear las bases para mitigar los efectos de la “maldición de los recursos” sobre las personas y el medio ambiente. Esta estrategia debe concentrarse en primer lugar en modificar la política fiscal: son necesarias las estructuras positivas más justas, y mejores políticas de gasto público en los países productores.

De la misma manera, debe llevarse a cabo una valoración exhaustiva de las ventajas reales de las actividades de explotación de hidrocarburos y minerales en aquellos países que aún no dependen económicamente de estos recursos, pero que podrían llegar a hacerlo como consecuencia de descubrimientos recientes de gas, petróleo o minerales –como es el caso, por ejemplo, de Mauritania, Mali, Ghana, Camboya, Chad, Uganda y Mozambique. Otros países que se encuentran en la misma situación, como El Salvador, Honduras o Guatemala, han demostrado una gran cautela en los últimos años, fundamentalmente debido a la manifiesta resistencia de las comunidades indígenas o rurales ante la explotación de los recursos minerales en zonas de posible actividad extractiva.

Una valoración exhaustiva anterior al desarrollo de actividades de extracción de hidrocarburos o minerales debe ser, como mínimo, producto de un debate nacional en el posible país productor entre todos los actores que podrían verse involucrados o afectados. Esta evaluación debe incluir un cálculo de los beneficios reales que cabe esperar una vez deducidos los posibles costos (en especial los costos locales); un análisis

de los mecanismos de control sobre la “maldición de los recursos” (es decir, macroeconómicos e institucionales, una valoración clara de los efectos sobre el medio ambiente (biodiversidad afectada frente a emisiones de carbono), y un análisis detallado de los costos de invertir recursos y esfuerzos públicos y privados a la vez que se dejan de lado otros sectores de actividad capaces de generar mayor empleo y que pueden representar una verdadera fuerza productiva para el país a mediano y largo plazo.

3 Reparto injusto de la renta de las industrias extractivas

La realidad es que se están extrayendo minerales, petróleo y gas, pero muchas veces sólo una mínima parte de los ingresos de tales actividades se emplean en beneficio de las personas pobres. Sin embargo, este aspecto de la ‘maldición de los recursos’ se puede eliminar o incluso revertir si se ponen en marcha las medidas adecuadas.

La primera condición para que las rentas de las industrias extractivas se utilicen en la financiación de los planes de desarrollo del país productor es que una gran proporción de esas rentas sean realmente para el país productor. Unos procesos de negociación poco equilibrados entre países débiles y poderosas compañías internacionales producen con frecuencia contratos de reparto de rentas lesivos⁵³ que comprometen el futuro de los países pobres.⁵⁴ En el sector minero sobre todo, los países se han visto obligados a competir unos con otros en una ‘carrera de mínimos’ en aspectos como las regalías y las salvaguardas sociales y medioambientales. El trabajo que realiza Oxfam en el seno de la convención minera del África occidental va encaminado a abordar esta problemática, buscando la fijación de niveles mínimos regionales/ internacionales para garantizar a los gobiernos nacionales unas rentas mínimas de sus actividades extractivas. Pese a ser una situación que surge principalmente en el sector minero, muchas veces resulta aplicable también a los hidrocarburos.

Un informe de Intermón Oxfam demuestra que durante la década de los noventa el reparto de la riqueza petrolera en la región de Latinoamérica favoreció claramente al sector privado.⁵⁵ Tras analizar varios contratos petroleros y bloques extractivos, el informe calculó que los beneficios de Repsol-YPF⁵⁶ en el período analizado fueron “extraordinarios” y perjudicaban a algunas de las economías más pobres de la región.⁵⁷ En Perú, los beneficios *extraordinarios* (ganancias superiores a un 25 por ciento) de la multinacional española en los dos lotes extractivos analizados podrían haber alcanzado los 97 millones de dólares.

En Zambia, Konkola Copper Mines disfrutó durante años de un contrato con el gobierno que establecía el pago de una regalía estimada en torno al 0,6% por la explotación de las reservas de cobre del país, cantidad que fue denunciada por Christian Aid en 2006.⁵⁸ Estas condiciones contractuales explican por qué en el año 2006/2007 el gobierno de Zambia recibió tan sólo unos 6,1 millones de dólares (el 0,6 por ciento de unos ingresos totales de 1.000 millones de dólares) de Konkola Copper Mines, pese a que en ese mismo año la empresa extractiva obtuvo supuestamente unos beneficios netos de más de 301 millones de dólares. El informe de Christian Aid afirma que los beneficios privados netos fueron superiores a la inversión total en la salud y la protección social en 2006 para todo el país. En ese mismo año,

Zambia quedó en último lugar de la clasificación a nivel mundial según el Índice de Desarrollo Humano, con el 68 por ciento de la población subsistiendo con menos de un dólar al día y una esperanza de vida de 37 años.

A finales de 2008 el Gobierno de Zambia aprobó medidas que se introducirían en el presupuesto nacional del país en enero de 2009: la renegociación de los contratos con las empresas de cobre y una reforma fiscal que incluiría una subida en las regalías desde el 0,6 al 3 por ciento, junto con un incremento en los impuestos directos desde un 25 a un 30 por ciento, además de un impuesto extraordinario sobre los beneficios del cobre y otros minerales. Se calcula que estas medidas podrían generar un total de 415 millones de dólares en nueva renta, para un presupuesto público cercano a los 3.700 millones de dólares⁵⁹ (el gasto en la educación y la salud en 2004 ascendió a 293,7 millones de dólares).⁶⁰ Desgraciadamente y según informaciones recientes, el gobierno zambiano podría verse obligado a retirar algunas de esas medidas ante las amenazas de las compañías afectadas de retrasar proyectos y recortar el empleo por lo que consideran injusto establecimiento de un nuevo impuesto en el contexto actual de crisis económica y bajos precios de los minerales.^{61 62}

Naturalmente, las reformas legales y fiscales pensadas en el interés público no necesariamente gustan a los inversores ni a las corporaciones. Pero modificar marcos legales, endurecer la política fiscal o renegociar contratos son medidas lícitas y muchas veces necesarias ante nuevos contextos económicos, políticos y sociales. En el Reino Unido en 2005, por ejemplo, el incremento de los precios del petróleo significó que el retorno de capital que obtenían las empresas que operaban en el mar del Norte se disparó hasta un 40 por ciento, en vez de la media del 13 por ciento que hasta entonces había venido disfrutando. Por ello, al entonces Ministro del Tesoro británico, Gordon Brown, no le tembló el pulso al proponer dentro del plan de presupuestos del Estado un incremento desde el 10 al 20 por ciento en la tasa adicional para la explotación de crudo en el mar del Norte.⁶³ Probablemente a las/los ciudadanos y representantes británicos les pareció bien esta medida, concebida para que las arcas públicas, y no sólo las empresas, se beneficiasen de la nueva coyuntura de precios. Para los países en desarrollo, sin embargo, los cambios a su favor en las negociaciones con las corporaciones extractivas son muy difíciles de llevar a cabo, y el actual contexto de crisis económica puede complicar aún más la situación.

A la hora de negociar, las corporaciones extractivas multinacionales a menudo reciben el respaldo de organismos internacionales y de los gobiernos de sus países de origen, como muestra el caso de Bolivia (Cuadro 2). En contraste, los órganos de representación de las/los ciudadanos de los países productores (como los parlamentos o las organizaciones de la sociedad civil) pocas veces son consultados adecuadamente sobre cómo se deben extraer los recursos y repartir los ingresos derivados de los mismos. Son muy pocos los inversores responsables, tanto públicos como privados, que tienen en cuenta los derechos y los intereses de las/los ciudadanos de los países en

desarrollo a la hora de realizar un análisis de rendimiento. La complejidad técnica de la producción, la plétora de marcos legales y fiscales y la habitual falta de transparencia a lo largo de la cadena de valor son barreras adicionales que dificultan la consecución de un acuerdo justo entre empresas y ciudadanos.

Los sistemas para el reparto de los beneficios de la industria extractiva entre empresas y gobiernos son múltiples y diversos, y en el mundo se aplican distintos marcos legales, normas fiscales y acuerdos: contratos de explotación, tasas por licencias, regalías, impuestos sobre beneficios, contratos de reparto de la producción, inversiones conjuntas y consorcios para la extracción entre empresas. Es posible incluso que se apliquen marcos fiscales distintos a las distintas compañías en un mismo país; como también lo es que una compañía tenga varios acuerdos con distintos departamentos o distintos niveles de gobierno. Estos aspectos afectan negativamente la capacidad ya de por sí limitada de los gobiernos y la sociedad civil de países productores, para realizar un seguimiento de los contratos en vigor y recaudar adecuadamente los impuestos acordados

En 2006, Oxfam América realizó investigaciones para determinar qué proporción de los beneficios de la explotación de las minas de oro de Malí revertían en las comunidades afectadas por la extracción. Los encargados de la investigación se encontraron con que: “Seis leyes y normativas dan como resultado un sistema de impuestos, tasas y pagos por licencias complejo que resulta imposible de entender por personal no técnico [...] y hace prácticamente imposible que las/los ciudadanos puedan tener información clara y completa sobre las rentas y cómo se gastan en el interés público [...] Los funcionarios entrevistados [...] no siempre sabían qué es lo que estipulaba la ley respecto a la proporción de los distintos impuestos que debían recibir en sus presupuestos ”.⁶⁴

En Nigeria, la auditoría independiente sobre la gestión del sector en el período 1999-2004 realizada por el Hart Group identificó un desfase entre los niveles de reservas del país, el volumen de crudo exportado y la cantidad extraída en los pozos.⁶⁵ “Sabemos cuánto vende la industria, pero no sabemos cuánto produce [...] existe un agujero negro entre los pozos de petróleo y las terminales petrolíferas”, declaraba recientemente un portavoz del sector.⁶⁶ El gobierno de Nigeria, cuyo presupuesto público depende en más de un 80 por ciento de los ingresos del petróleo, es incapaz de determinar el nivel de explotación de petróleo en su propio país.⁶⁷

En su *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*⁶⁸ el FMI aboga a favor de la publicación de contratos de explotación como uno de los pilares básicos para establecer un marco legal adecuado en el sector extractivo. En la práctica, sin embargo, aún persiste una resistencia importante por parte de algunos gobiernos y de la mayoría de las propias empresas extractivas, que esgrimen cláusulas de confidencialidad pactadas o alegan posibles perjuicios para el sector por pérdida de ventaja comparativa.

Todos estos factores hacen de la industria extractiva un excelente caldo

de cultivo para la corrupción, si las instituciones lo permiten. Los gobiernos corruptos traicionan los intereses de sus ciudadanas y ciudadanos malvendiendo sus recursos a las empresas internacionales, o malgastando los ingresos generados (invirtiendo en las prioridades equivocadas o directamente embolsándose los beneficios). Por otra parte, las prácticas depredadoras permiten que las empresas se beneficien de un reparto del negocio injusto, fomenten la carrera de mínimos en sistemas fiscales y perjudiquen el entorno normativo, evadan impuestos o directamente fomenten la corrupción. En 2003 la empresa Halliburton (prestadora de servicios en el sector petrolero) admitió que su filial Kellogg, Brown and Root (KBR) había sobornado a funcionarios públicos nigerianos con el fin de obtener ventajas fiscales. Halliburton reconoció “pagos fraudulentos por valor aproximado de 2,4 millones de dólares”.⁶⁹

Cuadro 2: Bolivia y la recuperación de los hidrocarburos

Durante siglos Bolivia ha dependido de sus recursos naturales: oro y estaño en el pasado y hoy principalmente hidrocarburos. El gas y el petróleo son la primera fuente de riqueza del país y su gestión es por tanto una cuestión crucial para su desarrollo. A pesar de ello, sucesivos gobiernos han dado prioridad a la exportación de hidrocarburos sobre la necesidad de abastecer la demanda energética nacional. En los años 80, Bolivia adoptó prácticas neoliberales y privatizó progresivamente la exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos. La empresa nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia, YPFB, que hasta entonces revertía sus beneficios sobre los presupuestos del Estado, quedó descapitalizada y fuera del negocio en 1996, a la par que se intensificaron las medidas de atracción de inversión extranjera.

Bajo tales medidas, la regalía que las empresas pagarían al Estado por sus actividades extractivas se fijó en tan sólo el 18 por ciento de la extracción. Fueron años de grandes beneficios para las compañías y bajos rendimientos para las/los bolivianos, que vieron cómo se drenaba la riqueza de su país. El Estado otorgó a las empresas la propiedad en boca de pozo de los hidrocarburos, contraviniendo las leyes y obviando las consultas al Congreso Nacional que la Constitución boliviana exigía.

Ante estas condiciones enormemente ventajosas, y a pesar de la ilegalidad, se descubrieron nuevos yacimientos, las empresas multiplicaron los contratos y se disparó la renta hidrocarburrifera. Sin embargo, el pueblo boliviano apenas notó la diferencia. A lo exiguo del porcentaje de beneficio retenido se sumaba un sistema de distribución de la renta que fomentaba la desigualdad: de cada 18 dólares de ingreso, 11 dólares iban a parar a las provincias productoras, un dólar de compensación a las provincias más pobres y tan sólo 6 dólares al presupuesto general. Así, únicamente las provincias ya ricas en recursos se beneficiaban del sistema.

En 2003, tras un arduo y arriesgado trabajo de investigación, varios activistas bolivianos obtuvieron acceso al contenido de algunos de los contratos fraudulentos e iniciaron una campaña de movilización bajo el lema “los hidrocarburos ya no son nuestros”, pues los contratos confidenciales incluían una cláusula que especificaba que el petróleo y el gas pasaban a ser propiedad de las empresas privadas a boca de pozo. La campaña condenó públicamente la cesión de los derechos de las/los ciudadanas por parte del gobierno, y la opinión pública tomó conciencia de cómo su riqueza, y con ella su capital de desarrollo, había sido hipotecada.

La gestión del gas y el petróleo se convirtió así en asunto central en la turbulenta vida política y social de Bolivia. Tras la represión violenta de la llamada “Guerra del Gas”, el presidente Sánchez de Lozada (que había suscrito contratos ilegales y contrarios al interés nacional) se vio obligado a dimitir. En 2004 el pueblo boliviano votó en referéndum las nuevas normas para el reparto de la renta de los hidrocarburos. El 92 por ciento de los bolivianos respaldó la “recuperación de la propiedad en boca de pozo para el Estado Boliviano de todos los hidrocarburos”.⁷⁰ Del reparto previo de un 82 por ciento para las empresas y un 18 por ciento para el Estado, se pasó a un reparto al 50 por ciento, mediante el establecimiento del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) del 32 por ciento. En los tres *megacampos* gasísticos del país se invierte la proporción estableciéndose un reparto de la renta del 82 – 18 por ciento, en este caso a favor del Estado. Estas medidas (interinas y previas al decreto de nacionalización del 1 de mayo de 2006), sumadas a la renegociación de los contratos ilegales, significaron entre 2005 y 2007 un reparto global de la renta hidrocarburífera de entre el 55 y el 75 por ciento para el Estado, y entre el 45 y el 25 por ciento para las empresas.⁷¹

Las medidas de 2005 establecieron las prioridades de gasto de los ingresos derivados del IDH: “educación, salud, desarrollo productivo y creación de empleo”. Además, se estableció un reparto en tres partes para el estado central, los municipios, y los gobiernos provinciales.

En 2006 el Gobierno boliviano inició la renegociación con las empresas extractivas en un proceso conocido como “nacionalización sin expropiación” que se formalizó en los nuevos contratos aprobados por el Congreso Nacional en 2007. Según los nuevos acuerdos, el Estado boliviano reestableció su propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo y las empresas pasaron a ser prestadoras de servicios. El Estado es ahora responsable de la comercialización de hidrocarburos y la ley establece la prioridad del abastecimiento del mercado interno. Pese a las duras negociaciones y a las protestas de empresas y gobiernos extranjeros ante este proceso, la mayoría suscribieron los nuevos contratos y los campos han seguido funcionando con normalidad. Como consecuencia de ello, los ingresos públicos para Bolivia procedentes del gas y del petróleo aumentaron de 448 millones de dólares en 2004 a 1.530 millones de dólares en 2006, lo que representa un 34 por ciento del ingreso público anual (en comparación con el 8 por ciento en 1997).

Aún es pronto para juzgar si, más allá del incremento proporcional por mayor ingreso público, ha habido un aumento de la inversión en los sectores prioritarios.⁷² A Bolivia le quedan aún retos importantes por delante: aumentar la transparencia en la asignación de la nueva renta hidrocarburífera y reflejar en ella la prioridad de inversión en sectores sociales básicos, o resolver el problema de la regresividad fiscal a favor de las provincias productoras son medidas imprescindibles para asegurar que la explotación de recursos quede al servicio del desarrollo del país.⁷³

Fuentes: Oxfam Internacional en Bolivia, CEDLA, CEADDESC, Jubileo Perú, PNUD, y entrevistas con expertos nacionales realizadas por Jaime Atienza.

4 Utilizando los ingresos para el desarrollo

Garantizar una financiación suficiente y sostenible de los servicios sociales básicos es una de las principales responsabilidades de los gobiernos de países en desarrollo. Algunos de los países en la franja más baja del Índice de Desarrollo Humano tienen, paradójicamente, enormes recursos públicos que provienen de la explotación económica de sus recursos naturales (ver la Tabla 2 del Anexo 1). La historia de Angola ha sido paradigmática de la “maldición de los recursos” en este sentido. Los ingresos por petróleo del país (que significan el 80 por ciento de los ingresos del Estado) se estiman en 10.000 millones de dólares al año; el precio del petróleo ha ayudado a sostener un ritmo de crecimiento económico que es uno de los más elevados del mundo. Sin embargo no parece que los angoleños se hayan beneficiado del *boom* petrolero: el 70 por ciento de la población vive con menos de dos dólares al día. La organización no gubernamental *Human Rights Watch* calcula que entre 1997 y 2002 “desaparecieron” de las arcas del gobierno angoleño más de 4.000 millones de dólares de los ingresos estatales del petróleo, cantidad que iguala prácticamente toda la inversión del gobierno en programas sociales en el mismo período.⁷⁴

Por el contrario, la experiencia relativamente exitosa de países dependientes del petróleo como Indonesia (Cuadro 3) o Noruega ha tenido un elemento en común: el buen uso de los ingresos fiscales. Indonesia ha orientado los ingresos del petróleo hacia inversiones para mitigar la dependencia, y Noruega ha invertido sus recursos de manera sostenible mediante la creación de un “fondo para generaciones futuras”.

Cuadro 3: Voluntad política de cambio en Indonesia

Indonesia, al igual que Nigeria, recibió grandes beneficios del petróleo desde finales de la década de los 60 hasta finales de la década de los 70, y ambos países malgastaron muchos de esos beneficios en clientelismo e inversiones públicas equivocadas. La diferencia principal entre ambos países, sin embargo, fue el mayor compromiso del gobierno de Indonesia por desarrollar el sector no petrolífero, especialmente mediante la promoción de las exportaciones manufacturadas y el apoyo al desarrollo agrícola.⁷⁵ La economía de Indonesia se diversificó en la primera década del gobierno de ‘nuevo orden’ de Suharto, y siguió diversificándose tras el boom petrolífero de la década de los 70 y también cuando acabó el auge del mismo en la década de los 80.

Indonesia y Nigeria produjeron en promedio la misma cantidad de petróleo durante la década de los 80 (alrededor de un 7 por ciento de la producción total de los países de la OPEP⁷⁶). Sin embargo la estructura exportadora de ambos países fue totalmente distinta. Indonesia pasó de exportar el 1,2 por ciento de productos manufacturados a exportar el 54,4 por ciento en el año 1999 (esta última cifra casi doblaba la exportación de petróleo). Nigeria en cambio mantuvo su dependencia del petróleo crudo. En el año 1999 las exportaciones de este producto representaron el 41 por ciento de sus exportaciones totales.⁷⁷

El éxito del sector de la manufactura en Indonesia se forjó mediante décadas de crecimiento continuado, alimentado por un entorno fiscal, monetario, de tipos de

cambio y de políticas comerciales estables. Pero más importante aún fue el hecho de que el apoyo de Indonesia al sector agrícola incluyó inversiones públicas significativas y la adopción de tecnologías de la llamada “revolución verde”. Puesto que la mayor parte de las personas pobres de Indonesia dependen de la agricultura para su subsistencia, el apoyo a la agricultura fue una estrategia pro-pobre enormemente eficaz. Desde 1962 hasta 1984, el valor real añadido por trabajador del sector agrario se incrementó en más de un 65 por ciento en Indonesia; en Nigeria cayó en un 15 por ciento aproximadamente.

Entre 1974 y 1979 el gobierno de Indonesia ahorró aproximadamente un tercio de las rentas del petróleo. De los ingresos inyectados en la economía, alrededor de la cuarta parte se orientaron a la infraestructura, en especial en las zonas rurales, y un tercio se dedicó a estimular la manufactura.⁷⁸

Pese a que la volatilidad de los ingresos de los recursos naturales sí creó importantes incentivos económicos en Indonesia para reducir la dependencia de estos recursos, el grado de oposición popular a las élites en el poder dio forma también a los incentivos políticos para la diversificación.⁷⁹

Fuentes: Ross (2001b), Dunning (2005), EIA (Administración de Información de Energía), UNCTAD, Auty (2004).

Restricciones para una buena política de gasto público

Como se ha señalado ya en el primer capítulo de este informe, y como muestra el caso de Nigeria (Cuadro 4), los países en desarrollo ricos en recursos tienden a enfrentar importantes tensiones externas (amenazas), internas (debilidades) e incentivos negativos derivados de su dependencia de las industrias extractivas que afectan el logro de buenas políticas públicas y generan en consecuencia logros sociales de escasa calidad.

Cuadro 4: Baja calidad de la política de gasto público en Nigeria

“Para que un centro de asistencia primaria pueda ayudar a una mujer embarazada, lo más importante es que disponga de una comadrona debidamente calificada. ¿Es que Nigeria no se lo puede permitir?”

Bede Ezeifule, director del Centro para el Derecho a la Salud de Nigeria se plantea indignado esta pregunta el mismo día que la prensa nigeriana madruga con una noticia espectacular: la ex ministra de sanidad será llevada a juicio por autorizar el “reparto” de cerca de 2,58 millones de dólares (300 millones de nairas) de fondos “no ejecutados” del presupuesto de salud de 2007.⁸⁰

Según datos oficiales,⁸¹ en Nigeria hay un trabajador sanitario por cada 16.311 personas (frente a la recomendación de la OMS de 1 por 400 personas). Según cálculos realizados por Oxfam,⁸² la ministra de sanidad podría haber contratado a 8.772 comadronas con el presupuesto “no ejecutado” de 2007. Nigeria desde luego se puede permitir más comadronas.

Nigeria atesora una de las mayores reservas de crudo del planeta, y es el primer exportador de petróleo de África. En 2006, los hidrocarburos significaron alrededor del 95 por ciento de los ingresos por exportación, el 79 por ciento de los

ingresos del Estado y un 44,5 por ciento de los ingresos totales. Sin embargo, hoy es uno de los países más pobres del mundo: el 37,3 por ciento de la población vive en la pobreza.⁸³

Según un análisis,⁸⁴ entre 1970 y 1999 la industria petrolera en Nigeria generó cerca de 231.000 millones de dólares, ó 1.900 dólares por cada hombre, mujer y niño. En el mismo período, sin embargo, la renta real per cápita se redujo de 264 a 250 dólares anuales. La pobreza en Nigeria es resultado en parte de décadas de mala gestión y desgobierno: entre 1960 y 1999 la corrupción se llevó 380.000 millones de dólares de los recursos de los nigerianos.⁸⁵ En 2007, de un presupuesto de 19.500 millones de dólares, tan sólo se dedicó un 5,4 por ciento a la salud, y un 8,2 por ciento a la educación.⁸⁶

Fuentes: Vanguard (2008), Buró Nacional de Estadísticas de Nigeria (2005), PNUD (2007/2008), Human Rights Watch (2007), Ministerio Federal de Finanzas de Nigeria (2008).

La calidad y capacidad (governabilidad) de la política de gastos se ve condicionada por la inestabilidad de precios, una economía basada en recursos no-renovables con una fecha imprecisa de caducidad, y la necesidad de una proporción importante de capital extranjero, son factores todos ellos que afectan la planificación y utilización de los recursos naturales. Las inversiones sostenidas y con repercusiones de largo plazo resultan particularmente difíciles en estos contextos, y pueden dar lugar a:

- **Gasto público inestable**, cuando la principal fuente de ingresos públicos proviene de las rentas volátiles de las industrias extractivas y no existe una política eficiente de gasto público. Esto afectará sobre todo a la población más pobre y vulnerable. Un ejemplo es el caso de Venezuela, país en el cual los ingresos públicos del petróleo cayeron desde un 27 por ciento del PIB en 1996 hasta menos de un 13 por ciento del PIB en 1998, antes de subir de nuevo hasta más de un 22 por ciento en 2000.⁸⁷
- **Interrupciones en los programas públicos:** La caída de los precios podría provocar interrupciones no esperadas y quizás irreversibles en proyectos a largo plazo que requieren años de financiación pública y gestión sostenida.⁸⁸ Por ejemplo, debido a la caída en el precio del petróleo desde finales del año 2008 (el precio medio del barril de petróleo pasó de 120 dólares en verano de 2008 a 40 dólares a principios de 2009⁸⁹), el gobierno angoleño redujo su presupuesto nacional, poniendo así en riesgo el ambicioso y necesario plan de gasto social y acción contra la pobreza anunciado en la campaña electoral del 2008.⁹⁰
- **Incremento en las demandas por un mayor gasto público:** Por el contrario, el boom de precios y los nuevos descubrimientos de recursos petroleros incrementan las demandas internas⁹¹ por una intensificación del gasto público que suele ser ineficiente⁹² y no sostenible una vez que termina el boom. En Chad, por ejemplo, los ingresos del petróleo triplicaron el presupuesto nacional entre 2005 y 2007. Según la organización *Cellule d'Information des Associations Féminines* (CELIAF), este repentino incremento en los ingresos generó problemas tales como incoherencias entre la planificación y las asignaciones presupuestarias, así como una falta de justicia

redistributiva en las asignaciones entre regiones.⁹³

Durante el boom de los precios del petróleo a principios de los años 70, Argelia, Indonesia, México y Venezuela se enredaron en una espiral de gasto público de tal magnitud que pronto sobrepasaron los ingresos disponibles, generando así unos déficits masivos. En 1980, estos países exportadores enfrentaban en conjunto una deuda de 106.000 millones de dólares, cuando en 1970 la deuda era de tan sólo 13.300 millones. Sólo la deuda de Venezuela se multiplicó en estos años por once.⁹⁴ El endeudamiento insostenible, acumulado bajo la “garantía” de una nueva subida de precios, supone un riesgo muy vigente en el actual escenario de crisis económica y financiera.

- **Inversiones de baja calidad:** Los incrementos insostenibles en la inversión pública pocas veces se relacionan con inversiones públicas de calidad. Las inversiones con frecuencia se malgastan, aumenta el riesgo de corrupción y de búsqueda de beneficios, y aparecen proyectos que constituyen “elefantes blancos”. En 2007 el gobierno de Nigeria lanzó al espacio un satélite de comunicaciones, con un costo de 340 millones de dólares. En noviembre de 2008 los controladores inhabilitaron el satélite debido a problemas con el suministro de energía; un experto de la BBC calificó al satélite de “elefante blanco en el espacio” y a la operación de “debacle”.⁹⁵
- **Las fórmulas de redistribución generan desigualdades** en la mayoría de los casos estudiados y son objeto constante de alteración. El Banco Mundial calcula que en Indonesia la distribución de los ingresos del sector de las extractivas sigue siendo el principal motor de la elevada desigualdad interregional: cinco de 33 provincias reciben la mayor parte de tales ingresos. En Nigeria, sólo el 40 por ciento de la asignación se basa en la población y el nivel de desarrollo social de los estados, por lo que el mecanismo actual de distribución de ingresos beneficia principalmente a las regiones de ingresos medios y altos y no tiene como objetivo las regiones con la mayor población o mayores niveles de pobreza.

Un estudio del *Revenue Watch Institute* (RWI) que analiza la distribución de los ingresos de extractivas (regalías e impuestos específicos) en Nigeria, Brasil, Bolivia, Indonesia, México,⁹⁶ Papua Nueva Guinea y Ghana refleja que en todos los países de la muestra se tiene en cuenta el origen de los recursos para la asignación de por lo menos una parte de los ingresos. En todos los casos (excepto en México), los gobiernos locales de las regiones productoras reciben una mayor proporción de los ingresos de recursos naturales que las regiones no productoras, incluso cuando existen mecanismos redistributivos.

- **La gobernanza del gasto público en los países ricos en recursos también se ve afectada por la conflictividad interna.** Si los recursos están concentrados en una o varias zonas del país, un boom podría afectar la distribución geográfica de los ingresos.⁹⁷ A su vez, la concentración en pocas regiones de los posibles beneficios de la explotación de estos recursos, y de los costos de la misma sobre la población local y el medio ambiente, es caldo de cultivo para el desarrollo de tensiones internas sobre el gasto público, lo que

condiciona la formulación e implementación de políticas redistributivas, compensadoras o sectoriales.

La falta de información sobre los ingresos recabados por el Estado de las industrias extractivas, las tensiones o descontentos internos derivados de una real o percibida distribución regresiva de las rentas, la pugna por el control de la riqueza mineral,⁹⁸ y las amenazas de surgimiento o fortalecimiento de contrincantes políticos son incentivos que promueven que los gobiernos de estos países desvíen recursos públicos para fines militares.

En la década entre 1984 y 1994, el porcentaje de gasto militar anual de los países miembros de la OPEP como proporción del total de gasto del gobierno central fue tres veces mayor que en los países desarrollados, y entre dos y diez veces mayor que en países en desarrollo sin petróleo.⁹⁹ La lucha por obtener el control de los depósitos de diamantes se consideran el mayor motivo del inicio, mantenimiento y prolongación de los disturbios civiles en Angola, Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo.¹⁰⁰ Entre 2001 y 2005 estos países, a excepción de Liberia, asignaron al gasto militar entre 1 y 2,5 veces más recursos que al presupuesto de la salud.¹⁰¹

Buenas políticas de gasto público e inversión

De las experiencias de Indonesia y Noruega, que son coherentes con la naturaleza de los ingresos de las industrias extractivas (gran cuantía de ingresos extremadamente inestables, generados por la explotación de un capital natural no renovable) y con los impactos que produce la explotación sobre la población y el medio ambiente, se desprende que una buena política de gasto público requiere como mínimo el control de dos aspectos básicos: cómo se gastan los ingresos, y en qué se gastan. En este sentido, las prioridades deben ser las siguientes:

a) El gasto público debe ir ligado a una estrategia plurianual clara de desarrollo y reducción de la pobreza, orientada a:

- Cumplir con los objetivos internacionales de cantidad y de calidad en infraestructura y servicios básicos en materia de educación, salud, agua y saneamiento de manera sostenida. Al menos el 20 por ciento del presupuesto público debe ir asignado a la educación y el 15 por ciento a la salud.
- Compensar a las personas directamente afectadas (poblaciones indígenas o rurales cuyos recursos ancestrales resultan expropiados o que se ven afectadas por el impacto ambiental, o trabajadoras/ trabajadores locales que se ven desplazados) mediante políticas que aseguren la creación de nuevos medios de vida sostenibles para estas personas.
- Promover la diversificación, usando la inversión pública para

apoyar una inversión productiva multisectorial y con orientación pro-pobre y de largo plazo.

b) El gasto público debe ser responsable:

Los países afectados suelen tener economías frágiles con alto índice de exposición que requieren un esfuerzo especial de ordenamiento y planificación en su política de gasto público.

- Se debe evitar una ejecución de gasto impulsiva (cíclica), es decir, que en un determinado momento los ingresos sean muy superiores a lo que la economía interna puede absorber e invertir adecuadamente, mientras que los periodos de renta baja pueden poner en riesgo los indicadores sociales del país.
- Se debe garantizar un patrón de gasto sostenible, de manera que no queden comprometidas las inversiones sociales en curso y se pueda garantizar a la vez la inversión para futuras generaciones.
- Es fundamental, aunque difícil, reservar parte de los recursos hasta que el gobierno tenga la capacidad necesaria para utilizarlos eficazmente.

La necesidad de soluciones integrales

Para garantizar una buena política de gasto público es necesario crear mecanismos que permitan mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas.¹⁰² Sin embargo, también son indispensables instituciones públicas y no públicas fuertes que desincentiven, regulen, controlen y sancionen el comportamiento oportunista, clientelar y corrupto de los gobiernos.

Los fondos de recursos naturales¹⁰³ han representado un importante paso en la resolución de los problemas de gestión de las rentas extractivas. La finalidad financiera principal de los fondos de recursos naturales es la de funcionar como mecanismo amortiguador (*buffer funds*) para proteger el sistema de finanzas públicas de unos mercados volátiles. Estos fondos buscan también optimizar en el tiempo la disponibilidad de unos ingresos generados a partir de un recurso no-renovable, motivo por el cual se les denomina también “fondos para generaciones futuras”. Estabilidad presupuestaria, previsibilidad y sostenibilidad de la inversión pública favorecen no sólo la buena gestión de la renta extractiva, sino que convierten a los fondos de recursos naturales en un instrumento de financiación atractivo para los servicios sociales básicos.

Lamentablemente, hasta ahora los resultados de su puesta en marcha en países en desarrollo no han sido del todo positivos, incluso cuando se han vinculado expresamente al cumplimiento de objetivos y metas sociales. El motivo de ello ha sido precisamente el entorno institucional débil que por desgracia caracteriza a estos países. Además, estas herramientas han fracasado por no ir vinculadas a mecanismos de rendición de cuentas, ya sean formales o informales, y por la poca

transparencia de los procesos de decisión sobre el gasto público.

La complejidad de los obstáculos que enfrenta el gasto público como medio para conseguir Objetivos de Desarrollo en estos entornos requiere soluciones integrales. A partir de esta idea, la agencia de cooperación alemana GTZ ha lanzado un proyecto innovador que combina el refuerzo de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en Ghana con el fomento de la transparencia a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva.¹⁰⁴

La iniciativa “*Oil for Development*” (Petróleo para el desarrollo) creada en el año 2005 por la agencia de cooperación internacional noruega tiene como fundamento una visión integral parecida. El objetivo en este caso es prestar asistencia técnica a los países exportadores de petróleo de manera que puedan alcanzar sus Objetivos de Desarrollo. La agencia trabaja con gobiernos, pero tiene en cuenta también la participación civil a través de asociaciones u otras organizaciones, especialmente en tres ámbitos de actuación concretos: la planificación de los recursos, el respeto al medio ambiente y la gestión de los ingresos.

5 Transparencia y rendición de cuentas como prioridad transversal

El desarrollo de unos marcos legales y fiscales claros y el acceso público a los contratos son unas de las medidas más básicas y necesarias para ayudar a orientar la gestión del sector de extractivas hacia el desarrollo.

No obstante, para que los ingresos de las extractivas se traduzcan en gasto social efectivo, la transferencia de los ingresos a lo largo de la cadena de valor debe también ser transparente. La transparencia es necesaria en la concesión de licencias y contratos, en los pagos realizados por las empresas a los gobiernos, en la gestión pública de tales ingresos y en la orientación y ejecución del gasto público, a nivel tanto nacional como subnacional.

Para que la transparencia permita mejorar la gestión y orientación de los ingresos fiscales es necesario que se cumplan ciertos requisitos:

- Debe existir un plan de gastos plurianual y una estrategia fundamentada en la reducción de la pobreza, con instituciones efectivas para el control y seguimiento del gasto público;
- Debe existir una participación de la sociedad civil, amparada y respaldada por las debidas instituciones públicas, sobre todo en caso de denuncias;
- La sociedad civil debe estar capacitada y empoderada para realizar un seguimiento del uso de los recursos públicos y para informar irregularidades;
- Los parlamentos deben tener la capacidad necesaria para llevar a cabo una de sus funciones legítimas: vigilar la planificación de los recursos públicos y el proceso de ejecución presupuestaria.

La Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) fue presentada en 2003 por el anterior primer ministro británico Tony Blair, con el fin de promover la transparencia de pagos e ingresos entre las empresas extractivas y los gobiernos de los países donde éstas operan (ver el Cuadro 5). Aunque existen otras iniciativas de transparencia en la industria,¹⁰⁵ la EITI ha conseguido hacer confluir los intereses y esfuerzos de las distintas partes interesadas del sector: gobiernos, empresas, inversores, instituciones financieras internacionales y la sociedad civil.¹⁰⁶ Son ya 25 los países adheridos a la iniciativa EITI,¹⁰⁷ siendo Azerbaiyán y Nigeria los que más han avanzado en la implementación (pese a que en el caso de este último el ritmo de implementación ha sido lento).

Cuadro 5: Iniciativa *Publish What You Pay*

La EITI es el resultado de la campaña *Publish What You Pay* (Publica lo que Pagas, PWYP), iniciada en 2002 por una coalición de ONGs británicas y que cuenta hoy con plataformas en países del Norte y del Sur. PWYP ha ampliado sus objetivos originales (publicación de los pagos efectuados por las empresas, desglosados por país y concepto) para abarcar: *Publish What you Earn* (Publica lo que Ganas —beneficios obtenidos por las empresas), *PWYSpent* (Publica lo que Gastas —el destino que los Estados dan a los ingresos que genera la actividad extractiva) y *PWYShould Pay and You Don't Pay* (Publica lo que Deberías Pagar y No Pagas —transparencia en los procesos de licitación y las condiciones contractuales entre Estados y empresas). Como conjunto de herramientas para el cabildeo, la campaña PWYP apoya a la EITI al tiempo que presiona para que los países promulguen leyes que obliguen a las empresas a esta transparencia.

La EITI fue pensada como mecanismo para mejorar la rendición de cuentas entre gobiernos y empresas, pero ha sido menos efectiva a la hora de conseguir rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Para alcanzar este objetivo, la EITI tendrá que profundizar más en la campaña “*Publish How You Spend it*” (Publica cómo lo Gastas) y fomentar una vigilancia mucho más eficaz a través de la participación parlamentaria o de la sociedad civil en todos los niveles de la cadena de suministro. La EITI debe aplicarse también a nivel subnacional ya que, como se ha apuntado antes, la distribución subnacional puede ser determinante para que los ingresos de las extractivas beneficien el gasto en favor del desarrollo. Este aspecto queda claramente demostrado con el ejemplo de Nigeria (ver el Cuadro 6).¹⁰⁸

La actual crisis económica y financiera global ha destacado la necesidad de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas por parte las compañías internacionales en general, y no sólo de las industrias extractivas. Así, la EITI se ha convertido en parte del debate político y organizaciones como Oxfam han propuesto la aplicación de iniciativas parecidas en otros sectores de la economía, en un intento por evitar la evasión de capitales masiva que afecta al mundo en desarrollo. La cumbre del G20 del 2 de abril de 2009, celebrada en Londres, ha dado los primeros pasos para una mayor regulación y control de los flujos de ingresos canalizados a través de paraísos fiscales.

Cuadro 6: Luces y sombras de la EITI en Nigeria

Nigeria fue el primer país en incorporar la EITI a la legislación nacional, mediante la llamada Ley de Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva de Nigeria (NEITI) de 2007.¹⁰⁹ La NEITI ha convertido en imperativo legal el informe respecto a pagos efectuados por las empresas al gobierno federal. La NEITI pretende además garantizar la “transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno en la aplicación de los recursos derivados de pagos recibidos de las empresas extractivas”.¹¹⁰

Gracias al impulso de la NEITI, en abril de 2006 se hizo pública la primera auditoría independiente sobre las transferencias de las empresas al gobierno nigeriano entre 1999 y 2004. El informe desveló que Nigeria no tiene un conocimiento real de la cantidad de petróleo que produce. Destapó también

prácticas de evasión fiscal por parte de algunas empresas y retención de ingresos por parte de la petrolera estatal nigeriana (NNPC). En total, el primer informe de auditoría independiente detectó discrepancias de 250 millones de dólares entre pagos e ingresos. Según fuentes oficiales, la diferencia fue investigada y debidamente subsanada.¹¹¹ A pesar de las deficiencias del proceso, la publicación de estos informes constituye un pilar para la reforma de la gestión de la industria del petróleo en Nigeria, y por tanto para la regeneración económica y política del país.

En enero de 2008, el presidente de Nigeria, Umaru Musa Yar'Adua, afirmó: "La lucha contra la corrupción para nosotros no es sólo un ardid publicitario en materia de relaciones públicas. Es una manifestación de nuestro compromiso inequívoco de cumplir nuestro deber social para con todos los nigerianos, que queda recogido en nuestro Programa de Siete Medidas de Actuación (*Seven Point Agenda*)¹¹² (una lista de prioridades establecida por el Presidente a su llegada al poder en 2007). Este programa, sin embargo, no corresponde con el NEEDS (Plan Nacional de Prioridades para la Reducción de la Pobreza, el Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza de Nigeria) y además, y de manera incomprensible, no incorpora la inversión en el sector salud como parte de las prioridades de desarrollo de Nigeria.

De acuerdo con el sistema financiero nigeriano, desde que el Estado recibe los ingresos públicos en la cuenta federal, hasta que tales fondos están disponibles para invertir en la salud y la educación al nivel subnacional de los 36 estados regionales, se producen al menos cinco transferencias de capital,¹¹³ número que se dispara al pasar a los 774 gobiernos locales.

El gobierno nigeriano transfiere al menos el 50 por ciento de su presupuesto al nivel subnacional. En el estado del Delta, por ejemplo, el gobierno regional recibe un 64 por ciento de su presupuesto del gobierno federal, con un 13 por ciento adicional de la renta petrolera por ser un estado en la zona de extracción. Es uno de los estados más ricos del país, pero sus indicadores sociales son peores que el promedio del país (un médico por 82.000 personas, únicamente entre el 30 y el 40 por ciento de los niños y niñas acude a la escuela, tan sólo un 27 por ciento aproximadamente de los hogares tiene acceso a agua potable, y un 30 por ciento a electricidad¹¹⁴). De un presupuesto en 2007 de 1.270 millones de dólares, el gobierno del estado del Delta destinó tan sólo el 5,1 por ciento a la educación (1,5 por ciento a primaria y secundaria), el 3,8 por ciento a la salud y el 2,6 por ciento al agua y el saneamiento.¹¹⁵

Puede decirse que se reproduce la "maldición de los recursos" a nivel regional. Cinco organizaciones locales del Delta del Níger (tres de ellas dedicadas al seguimiento presupuestario del gasto público) fueron entrevistadas en el curso de esta investigación. Ninguna podía determinar qué proporción de la renta petrolera se destina a la inversión en la educación o la salud a nivel subnacional, y sólo una conocía la existencia de la NEITI.

Fuentes: Ley NEITI (2007), comunicación personal del responsable de comunicaciones de la NEITI (8 de abril de 08), gobierno de Nigeria (2008), ODI (2006b), Ibeanu y Luckham (2006), gobierno estatal de Nigeria (2007).

La EITI ganó nuevo impulso en 2008, cuando el presidente del Banco Mundial anunció una versión mejorada de la iniciativa, bajo la denominación EITI++. La EITI++ contempla incorporar la transparencia de forma transversal a toda la cadena de valor de la industria extractiva, desde la negociación de los contratos hasta la gestión de los ingresos de la misma.

Sin embargo, una evaluación sobre la promoción de la transparencia por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en 57 países ricos en recursos naturales que reciben ayuda de estas instituciones refleja resultados poco alentadores,¹¹⁶ por lo que el éxito real de la EITI++ debe verse con cautela. “En general, la evaluación constató que, pese a que ambas instituciones elevan la importancia de la transparencia en cierto grado en muchos países ricos en recursos, el enfoque no es ni coherente ni exhaustivo en todos los países. Además, las instituciones se centran más en la publicación de ingresos, incluida la EITI, y en su mayor parte no fomentan la transparencia de los contratos ni garantizan una participación significativa de la sociedad civil...”¹¹⁷

Cuadro 7: Participación de las OSCs en el proyecto del oleoducto de Chad-Camerún

El proyecto del oleoducto de Chad-Camerún se desarrolló rápidamente tras el hallazgo del yacimiento de crudo en Doba, en el sur del Chad. Tanto el gobierno chadiano como las empresas privadas estaban interesados en el proyecto, y en 1999 el Banco Mundial decidió respaldar la iniciativa mediante una financiación simbólica del 0,4 por ciento, con la condición de que el gobierno de Chad estableciera un plan de gestión de ingresos para garantizar una gestión transparente y responsable de los ingresos percibidos por la extracción, y su inversión en proyectos orientados a conseguir los Objetivos de Desarrollo del país.

La respuesta del gobierno fue la Ley 001/99, que debía marcar un referente internacional para el uso pro-desarrollo de los ingresos petroleros. Se fijaba por ley una regalía sobre la producción del 12,5 por ciento, destinando el 10 por ciento de los ingresos a un Fondo para Generaciones Futuras. Del resto se asignaba un 4,5 por ciento a la región productora y un 13,5 por ciento a gastos de funcionamiento del Estado, mientras que el 72 por ciento se debía reinvertir en planes de desarrollo, con los servicios sociales básicos como objetivo prioritario. La Ley 001 establecía además un órgano de control del gasto público derivado de la renta petrolera, el *Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières*, integrado por representantes de ministerios, sindicatos y sociedad civil.

A pesar de que todos estos compromisos quedaban recogidos en la ley, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) expresaron muy pronto inquietudes respecto a la escasa capacidad institucional del país para gestionar un proyecto financiero tan ambicioso. El gobierno chadiano carecía (entonces y ahora) de un órgano de control con capacidad para realizar un seguimiento de los pagos efectuados por las empresas; la ley no abordaba el reparto de los beneficios indirectos generados por la explotación; y el Documento e Estrategia para la Reducción de Pobreza del país carecía de una estimación de necesidades de gasto por sectores. Además, la ley incorporaba una salvaguarda: no sería modificable, al menos durante 5 años. Todas estas carencias llevaron a las OSCs a exigir al Banco Mundial una moratoria de dos años para el desarrollo del proyecto. Pero los inversores se impacientaban, el gobierno no quería esperar, y el Banco Mundial cedió.

El proyecto comenzó en 2000 y los ingresos del petróleo comenzaron a llegar en 2004. Entre 2003 y 2005, el presupuesto en la salud de Chad creció en un 32 por ciento.¹¹⁸ Durante ese período las OSCs chadianas (lideradas por la Asociación de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de Chad, o GRAMPT)

realizaron un seguimiento del gasto público, ofreciendo análisis de la inversión por sectores, controlando la ejecución de los proyectos financiados con la renta petrolera,¹¹⁹ y denunciando el desvío de fondos para proyectos como un estadio de fútbol en Doba. Esta labor de seguimiento presupuestario, además de controlar el gasto público de los ingresos del petróleo, permitió a las OSCs anticipar los problemas de capacidad de gestión y de falta de determinación política que posteriormente surgieron en Chad.

En 2006, cuando la renta petrolera se disparó en Chad, el Presidente Déby aprobó unilateralmente una enmienda a la Ley 001. Se eliminó el fondo de reserva para generaciones futuras, se alteraron los porcentajes asignados a la inversión y se estableció como una de las “prioridades de desarrollo” el gasto en “seguridad”. En 2008, la situación política del país se deterioró gravemente y, tras decretar un estado de emergencia, el gobierno suspendió los mecanismos de control del gasto que había consensuado con el Banco Mundial.¹²⁰

Fuentes: PNUD, Informes sobre el Índice de Desarrollo Humano para diversos años entre 2004 y 2008, Asociación para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en Chad (2003, 2004, 2005), Reuters (2008).

Las OSCs pueden desempeñar un papel fundamental para conseguir la orientación del gasto de los ingresos extractivos hacia el desarrollo. La presencia de OSCs como órganos complementarios de control del gasto público debe ir acompañada de garantías de acceso a información y desarrollo de las capacidades de estas organizaciones para efectuar un control de la asignación de los ingresos públicos derivados de las industrias extractivas. El apoyo a estos procesos ha sido piedra angular del trabajo de organizaciones internacionales como el *International Budget Project (IBP)*, la campaña *PWYP*, el *Revenue Watch Institute* y el *Open Society Institute*. Además de proporcionar apoyo financiero, técnico e institucional, estas organizaciones han elaborado guías para ayudar a otras OSCs de países ricos en recursos naturales a desarrollar su capacidad de escrutinio de los ingresos y gastos derivados de las industrias extractivas.¹²¹ La experiencia de Chad indica también que el proceso de participación popular debe ir acompañado de instituciones formales efectivas y coordinadas en los ámbitos de seguimiento y sanción a los gobiernos.

Los canales de denuncias sólo serán legítimos, y por ende, ampliamente utilizados, en la medida en que se reduzca la cultura de impunidad, se garantice la independencia de las instituciones encargadas de investigar las denuncias, se las dote de los recursos necesarios para acometer sus funciones (sobre todo en los niveles locales) y, más importante aún, en la medida en que se proteja a las/los ciudadanos que presentan denuncias. En diciembre de 2008, Marc Ona Essangui (coordinador nacional de *PWYP* en Gabón), Geroges Mpaga (presidente de *ROLBG*, red civil gabonesa para el buen gobierno, y miembro de *PWYP*), Gregory Ngoua Mintsa (funcionario gabonés) y Gaston Asseko (periodista de radio Sainte-Marie) fueron detenidos como parte de un proceso de hostigamiento por parte de las autoridades de Gabón contra organizaciones sociales y activistas que vienen denunciando la mala gestión de los ingresos públicos derivados del petróleo y otros minerales del país. Este acoso ha tenido lugar a pesar de que Marc Ona es miembro del comité nacional que supervisa la puesta en marcha de

la EITI en Gabón.^{122 123}

El *Civil Society Legislative Advocacy Centre* (Centro de Defensa Legislativa de la Sociedad Civil, CISLAC) trabaja en Nigeria con el objetivo de fortalecer los vínculos entre sociedad civil y representantes parlamentarios. En los últimos años esta organización ha facilitado foros de encuentro entre diputados, miembros de la industria extractiva y OSCs, además de sesiones formativas con parlamentarios sobre la metodología de informes de la NEITI. No es casualidad que el parlamento nigeriano tardara cinco meses en aprobar los Presupuestos Generales del Estado en 2008, al no ofrecer el gobierno suficiente claridad respecto a la gestión del superávit petrolero generado en 2007.¹²⁴

En la mayoría de los países, el parlamento nacional es el órgano legítimamente establecido para el control de los presupuestos y del gasto público, y sin embargo a menudo carece de los fondos o las capacidades necesarias para ejercer esta función. Por ello, es importante capacitar a los diputados en el área del escrutinio presupuestario. Recientemente, el Grupo Parlamentario para Toda África (un grupo mixto con diputados de diversos partidos formado en el seno del parlamento británico) ha pedido a los donantes internacionales mayor apoyo para el refuerzo de las capacidades de control y supervisión del gasto público que se espera que desempeñen los parlamentarios.¹²⁵

6 Conclusiones y recomendaciones

Vincular la renta extractiva a un aumento del gasto público eficaz es responsabilidad de los gobiernos; de hecho, es una cuestión de buen gobierno. Abordar la “maldición de los recursos” y acertar en ese objetivo no es sólo deseable para los países ricos en recursos, sino que es imprescindible para romper el círculo vicioso de la pobreza y poder garantizar el acceso de la población a servicios sociales básicos.

Entre las lecciones aprendidas destacan algunos factores clave: mejora de los marcos legales y fiscales y renegociación de contratos con las empresas cuando sea necesario debido a las prácticas de negociación poco transparentes de antaño, diseño de mecanismos públicos para la gestión financiera que prioricen la asignación de ingresos de las industrias extractivas al gasto social, y reducción de los impactos sociales y medioambientales de las actividades extractivas. Estas medidas requieren transparencia a lo largo de la cadena de suministro de las industrias extractivas, un escrutinio público democrático y la participación en el proceso (a través de OSCs y parlamentos), así como instituciones públicas eficaces y mecanismos de control, seguimiento y sanciones donde resulten necesarios. Sin estos elementos, todos los esfuerzos estarán abocados al fracaso. Los gobiernos de los países ricos en recursos deben liderar estos esfuerzos, pero para mal o para bien, no están solos en el empeño.

Los gobiernos de países ricos en recursos naturales deben:

- Establecer marcos legales y fiscales en el sector de la industria extractiva que respondan a los intereses de las/los ciudadanos. Cuando los marcos o contratos existentes no cumplan este principio y sean contrarios al interés público, deben ser revocados o modificados para garantizar un acuerdo justo entre empresas y gobiernos nacionales.
- Ratificar la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) e imponer máximos niveles de transparencia a lo largo de toda la cadena de valor del sector: desde la licitación y firma de contratos que estipulan la proporción de beneficios para el gobierno, hasta el punto de reinversión en gasto social de la renta extractiva. Los gobiernos deben facilitar espacios para la rendición de cuentas y fomentar la creación de mecanismos de control a través de los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs).
- Hacer partícipes a representantes comunitarios y de la sociedad civil en las decisiones relativas a la política de la industria extractiva.
- Publicar periódicamente los ingresos recibidos de la industria extractiva y no incluir cláusulas de confidencialidad en los nuevos contratos.
- Detallar la utilización de los ingresos fiscales procedentes de la industria extractiva en los presupuestos nacionales y locales y en los planes de desarrollo a corto y mediano plazo (respecto a la salud y la educación o la reducción del impacto medioambiental en

las zonas de explotación) y también a largo plazo (diversificación de la producción y restitución de medios de vida en las zonas de explotación). Los gobiernos deben velar también por la aplicación de criterios de equidad a nivel tanto nacional como subnacional en el reparto de la renta extractiva, y desarrollar mecanismos de gestión no cíclicos para garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas a partir de flujos de renta que pueden ser de gran volumen, repentinos y volátiles.

- Establecer o promulgar y aplicar mecanismos de control adecuados para proteger a las comunidades afectadas, y llevar a cabo evaluaciones de impacto independientes con anterioridad a la concesión de licencias de explotación.
- Establecer mecanismos de participación comunitaria en la toma de decisiones, para proteger el derecho al consentimiento libre, previo e informado.
- Fomentar acuerdos con los paraísos fiscales incluidos en las listas de la OCDE de manera que se reciba información automática respecto a flujos de empresas con actividades dentro del país.

Gobiernos de países con descubrimientos recientes de recursos naturales:

Un modelo de producción basado principalmente en industrias extractivas puede erosionar un desarrollo pro-pobre, inclusivo y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental. Por este motivo, los gobiernos de los países en que recientemente se han descubierto recursos naturales deben evaluar minuciosamente las distintas opciones y tener en cuenta posibles alternativas a una economía altamente dependiente de las industrias extractivas, promoviendo un debate a nivel nacional entre todos los actores que pudieran verse involucrados o afectados. Este debate, que debe tener lugar antes de tomar una decisión sobre la explotación de los recursos, deberá incluir, como mínimo:

Un análisis de beneficios frente a costos reales

- Estudiar los probables impactos sociales (desplazamiento de las poblaciones, destrucción de recursos de medios de vida) y medioambientales en las zonas de explotación.
- Analizar los posibles impactos del reparto de rentas entre las distintas regiones, anticipando problemas y estableciendo normas de redistribución antes de comenzar las actividades.
- Identificar zonas 'intocables', es decir, zonas clasificadas como de especial importancia cultural y/o medioambiental para el país.

Un análisis de mecanismos de control sobre la "maldición de los recursos"

- Evaluar la calidad y capacidad de los sistemas públicos de gestión financiera para planificar y gestionar las rentas de las industrias extractivas (normalmente volátiles y difíciles de predecir con exactitud), poniendo en marcha las mejoras necesarias antes de iniciar el proceso.

- Evaluar la calidad y capacidad de los mecanismos institucionales y normativos para el control de la corrupción, el clientelismo y el oportunismo tanto en la esfera pública como en la privada y a través de toda la cadena de producción de la industria extractiva, a nivel tanto nacional como local.
- Evaluar el grado de responsabilidad de los actores no gubernamentales (sociedad civil, medios de comunicación y otros) en el escrutinio tanto de la generación como de la explotación de los recursos públicos procedentes de las extractivas, sobre todo a nivel local.

Un análisis de oportunidades

- Estimar la cantidad de recursos públicos y privados que podrían utilizarse en otros sectores de desarrollo y su potencial para generar empleo en formas más sostenibles.
- Valorar la posibilidad de integrar las actividades extractivas en una estrategia de desarrollo más amplia a nivel local y nacional.

Las organizaciones de la sociedad civil deben:

- Reclamar su papel clave como defensores del interés público en la planificación, gestión y utilización de la renta extractiva.
- Exigir transparencia y la creación de espacios de rendición de cuentas por parte de los gobiernos respecto al gasto derivado de la renta extractiva, y para vigilar el comportamiento del sector privado en las actividades de exploración y explotación. En este sentido, una de las funciones de la sociedad civil es velar por que los gobiernos cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Fortalecer las alianzas entre OSCs que realizan seguimiento de la renta extractiva, las que realizan escrutinio presupuestario, y demás actores pertinentes, como son los parlamentos nacionales, los inversores privados progresistas y las ONGs internacionales.
- Desarrollar capacidades de seguimiento de la cadena de valor de la industria extractiva para poder ejercer influencia sobre la misma, así como para ejercer seguimiento y control de la evasión de impuestos y otras posibles prácticas corruptas. Son varias las organizaciones no gubernamentales (*Publish What You Pay* (Publica lo que Pagas, PWYP), el *Revenue Watch Institute*, el Proyecto Internacional de Presupuesto [IBP]) y donantes como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD), el Banco Mundial y la EITI (fondo multidonantes) dispuestos a respaldar a las OSCs a tal fin.

Los países de la OCDE y los donantes internacionales deben:

- Promover la transparencia en el sector de las extractivas, y en particular abogar por la transparencia de los contratos entre empresas y gobiernos de países ricos en recursos naturales.
- Promover normas de transparencia obligatoria para todas las

empresas que coticen en bolsa en los países de la OCDE, como por ejemplo la propuesta de ley sobre Transparencia de las Industrias Extractivas en Estados Unidos (la 'ley americana').¹²⁶

- Definir y aplicar criterios de transparencia y responsabilidad corporativa para las empresas a las que apoyan a través de sus Agencias de Crédito a la Exportación. Debe exigirse a estas empresas el cumplimiento de los máximos estándares internacionales sociales, humanitarios y ambientales;¹²⁷ la adhesión y respeto a las directrices de la OCDE y las normas de las Naciones Unidas para empresas multinacionales, así como a la Convención de la OCDE contra el Soborno, y la Convención de la ONU contra la Corrupción; y estudiar la posibilidad de proponer una convención de la OCDE sobre transparencia e información para las empresas multinacionales. Las agencias de crédito a la exportación deben contar con políticas que exijan el consentimiento libre, anterior e informado, la publicación de pagos y contratos, el seguimiento independiente de proyectos y la garantía de que se aplicarán condiciones mínimas de gobernanza antes de proceder a financiar los proyectos.
- Alentar y apoyar a los gobiernos de países ricos en petróleo y minerales a emplear la renta extractiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para la diversificación productiva. Respalda mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a aquellos países que ratifiquen la EITI; establezcan marcos legales y fiscales justos; luchen contra la corrupción; demuestren su compromiso para mejorar los sistemas públicos financieros y en promover un sistema de escrutinio de la función pública a través de mecanismos formales e informales (parlamentos y OSCs). Los donantes además, deben establecer programas de apoyo para optimizar la capacidad de gestión de los recursos públicos a todos los niveles de gobierno. Todo ello en coherencia con los principios de eficacia de la AOD establecidos en la Declaración de París ¹²⁸.
- Apoyar programas que busquen fomentar la capacidad de los gobiernos para realizar un seguimiento de los contratos existentes y recaudar impuestos de manera efectiva.
- Prestar apoyo a los parlamentos nacionales y las OSCs que trabajen a nivel local, nacional o internacional en la promoción de una gestión responsable de la renta extractiva, como parte de una verdadera implementación de la EITI.
- Promover la aplicación de un nivel mínimo de impuestos sobre todas las industrias extractivas que permita a los países retener para el futuro de sus ciudadanos una parte importante de los beneficios obtenidos.
- Promover y apoyar un debate nacional para analizar los impactos antes de iniciar actividades extractivas en países no dependientes.¹²⁹

El sector privado debe:

- Respetar los más altos estándares sociales, humanitarios y medioambientales acordados a nivel internacional. Acoger y aplicar las directrices de la OCDE y las normas de las Naciones Unidas para

empresas multinacionales, así como la Convención de la OCDE contra el Soborno y la Convención de la ONU contra la Corrupción, además de las nuevas convenciones o iniciativas relativas a transparencia y rendición de cuentas que pudieran acordarse.

- Convenir en aplicar la transparencia en las negociaciones contractuales. Renunciar a la inclusión de cláusulas de confidencialidad en los contratos.
- Aceptar términos justos en los acuerdos, en lugar de beneficiarse de su poder de negociación frente a Estados frágiles para obtener ganancias desproporcionadas e injustas.
- Publicar los pagos efectuados para acceder a los recursos de manera detallada, país por país y proyecto por proyecto, y aplicar unos mecanismos contractuales y de licencias transparentes.
- Demostrar su compromiso para con los principios de derechos humanos y desarrollo sostenible, y mantener un diálogo respetuoso con las comunidades. En este sentido, llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y el medio ambiente y crear mecanismos de reclamaciones y compensación.
- Publicar información sensible respecto a los impactos y beneficios de las industrias extractivas, aplicar medidas de mitigación y compensar adecuadamente a las comunidades afectadas tanto física como económicamente.

Las instituciones financieras internacionales (IFIs) deben comprometerse a hacer lo siguiente:

- El Banco Mundial debe apoyar el diseño de estrategias de reducción progresiva de la dependencia económica de las industrias extractivas en los países en desarrollo. Debe además crear políticas relativas a las necesidades comunes de estos países para garantizar una orientación efectiva de los recursos nacionales hacia inversiones sociales sostenibles.
- El Banco Mundial y el FMI deben incentivar políticas encaminadas a la consecución de los ODMs, mediante, entre otros, impuestos justos en el sector extractivo y una mejora de la gestión pública.
- El Banco Mundial y el FMI no deben aceptar los proyectos extractivos como “modelo de desarrollo”, y únicamente deben alentar y apoyar los proyectos extractivos de los países pobres cuando se demuestre de forma clara que habrá un impacto positivo y sostenible para el alivio de la pobreza, sin daños medioambientales de consideración.
- El Banco Mundial debe hacer prevalecer el objetivo de la reducción de la pobreza cuando se presenten conflictos de intereses entre los países productores, las grandes compañías y los países desarrollados.
- Los bancos regionales de desarrollo deben establecer mecanismos de publicación de pagos para los proyectos, tal y como hace ya la Corporación Financiera Internacional (IFC).
- Las IFIs deben contar con políticas que exijan el consentimiento libre,

anterior e informado, la publicación de pagos y contratos, el seguimiento independiente de proyectos y la garantía de que se aplicarán condiciones mínimas de gobernanza antes de proceder a financiar los proyectos.

Otras instituciones:

- Los bloques económicos regionales podrían desempeñar un papel clave en la consecución de acuerdos justos para países concretos, reforzando el poder de negociación.
- Más concretamente, instituciones panafricanas como la Comisión de la Unión Africana y el Parlamento Panafricano podrían desempeñar un papel destacado en la rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación por pares, ayudando así a exigir cuentas a los gobiernos nacionales.

Notas

- ¹ También se ha comprobado que la relación inversa entre dotación de recursos naturales y desarrollo económico está ligada a un deterioro en los indicadores de pobreza, sistemas de salud frágiles, mortalidad infantil y bajo nivel de educación (Karl 2007).
- ² Entre 1970 y 1993, el desarrollo económico y social en países que carecían de recursos naturales fue cuatro veces más rápido que en países ricos, a pesar de contar éstos con el doble de ingresos públicos (Auty, 1997). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial concluyen desde sus propias experiencias que son precisamente los países más dependientes de las industrias extractivas los que exhiben peores resultados en cuanto a desarrollo y crecimiento económico (Gary, 2003).
- ³ De forma generalizada en la literatura económica, el término ‘maldición de los recursos’ se utiliza para hablar del impacto negativo en el desarrollo y el crecimiento económico como consecuencia de la dependencia de los recursos naturales.
- ⁴ “Sólo los grandes actores globales y estatales pueden participar en la industria del petróleo. Únicamente pueden conceder oportunidades de recibir ingresos del petróleo aquellos que ostentan el poder político, y sólo aquellos que reciben esa oportunidad pueden aportar las rentas necesarias para mantener en el poder a determinados regímenes.” (Gary y Lynn 2003)
- ⁵ Action for South Africa (ACTSA), Christian Aid y Scottish Catholic International Aid Fund (SCIAF) (2007). En ‘Undermining development? Copper mining in Zambia’. [www.actsa.org/Pictures/Uplimages/pdf/Undermining development report.pdf](http://www.actsa.org/Pictures/Uplimages/pdf/Undermining%20development%20report.pdf)
- ⁶ PNUD, 2008. Informe de Desarrollo Humano 2008. PNUD
- ⁷ Human Rights Watch (2004) En ‘Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenue in Angola and Its Impact on Human Rights’, www.hrw.org/en/reports/2004/01/12/some-transparency-no-accountability
- ⁸ A los efectos del presente informe, un país depende económicamente del petróleo o de minerales (industrias extractivas) cuando recibe como fuente principal de renta pública el producto de la venta de estos recursos en el mercado interno. Según el Banco Mundial, un país depende del petróleo o de los minerales cuando la proporción de las industrias extractivas sobre el total de exportaciones del país supera el 35 por ciento.
- ⁹ Las estimaciones se basan en los ingresos previstos por impuestos para 2015 de la venta de petróleo y derivados del petróleo en el mercado internacional. Los ingresos fiscales se calculan como producto de un porcentaje de los ingresos por exportaciones, tras deducir el consumo interno del país (precio de venta en el mercado internacional por la cantidad producida menos cantidad de petróleo y derivados para consumo interno).
- ¹⁰ Fuente: CEDLA, en base a cifras oficiales de la Unidad de Política Fiscal del Gobierno de Bolivia. www.cedla.org
- ¹¹ La ‘*Extractive Industries Transparency Disclosure (EITD) Act*’ (S. 3389) en Estados Unidos. www.publishwhatyoupay.org/en/resources/senate-hearings-natural-resources-highlight-need-extractive-industries-transparency-legisl
- ¹² Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de septiembre de 2007 y la Convención 169 de la OIT.
- ¹³ Compromiso internacional en materia de eficacia de la ayuda. Los países donantes y socios que subscribieron este acuerdo convinieron fijar metas para 12 indicadores de eficacia. El indicador 5-A establece que los donantes utilizarán y por ende contribuirán a fortalecer los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país receptor para canalizar los flujos de ayuda internacional.
- ¹⁴ A los efectos del presente informe, un país depende económicamente del petróleo o de minerales (industrias extractivas) cuando recibe como fuente principal de renta pública el producto de la venta de estos recursos en el mercado interno. Según el Banco Mundial, un país depende del petróleo o de los minerales cuando la proporción de las industrias extractivas sobre el total de exportaciones del país supera el 35 por ciento.
- ¹⁵ Oil Watch Mesoamérica (2008).

- ¹⁶ ODI (2006a)
- ¹⁷ Las estimaciones se basan en los ingresos previstos por impuestos para 2015 procedentes de la venta de petróleo y derivados del petróleo en el mercado internacional. Los ingresos fiscales se calculan como producto de un porcentaje de los ingresos por exportaciones, tras deducir el consumo interno del país (precio de venta en el mercado internacional por la cantidad producida menos cantidad de petróleo y derivados para consumo interno).
- ¹⁸ Según el Banco Mundial, un país depende del petróleo o de los minerales cuando la proporción de las industrias extractivas sobre el total de exportaciones del país supera el 35 por ciento.
- ¹⁹ J. Di John (2007), R. Auty (2008).
- ²⁰ J. D. Sachs y A. Warner (1995).
- ²¹ Discurso de Laudatio von Daniel Owusu-Koranteng, Director Ejecutivo de la Asociación Wassa de Comunidades Afectadas por la Minería (WACAM), *Public Eye Global Award* 2009. www.evb.ch/cm_data/Laudatio_Newmont_e.pdf
- ²² Oxfam América – Documento Estratégico 2007-2016, Programa de Industrias Extractivas, Oficina Regional para África Occidental.
- ²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2009/35-09eng.htm>
- ²⁴ Concretamente sus artículos 8, 10, 20, 26, 29, 32 y 38. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>
- ²⁵ New York Times (2003) 'Texaco Goes on Trial in Ecuador Pollution Case', <http://www.nytimes.com/2003/10/23/business/texaco-goes-on-trial-in-ecuador-pollution-case.html?pagewanted=1>; Business and Human Rights Resource Center (2009) 'Case profile: Texaco/Chevron lawsuits (re Ecuador)'. <http://www.business-humanrights.org/Categories/Lawlawsuits/Lawsuitsregulatoryaction/LawsuitsSelectedcases/TexacoChevronlawsuitsreEcuador>
- ²⁶ El Universo (2009) 'Conflicto en Ecuador caldea reunión anual de Chevron', <http://www.eluniverso.com/2009/05/27/1/1356/CA0D7584555D44998A58B1EDA11AC20D.html>
- ²⁷ <http://www.texaco.com/sitelets/ecuador/es/default.aspx>
- ²⁸ A. Gelb y S. Grasmann (2008). Estos autores muestran además que los países exportadores de crudo no cumplieron las predicciones que situaban su crecimiento para ese período en un 0,97 por ciento.
- ²⁹ En el caso del petróleo por ejemplo, la producción efectiva como producto de la explotación de un yacimiento varía a lo largo de los años.
- ³⁰ M. Ross (2001b).
- ³¹ Los actores estratégicos o élites son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas, del control de los medios de producción o de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente), de su capacidad para producir movilizaciones sociales desestabilizadoras o de una pretendida autoridad moral (grupos religiosos).
- ³² Ascher (1999), Auty (2001), Baland y Francois (2000), Gelb (1988), Gylfason (2001), Tornell y Lane (1998, 1999), Torvik (2002).
- ³³ Isham, Woolcock, Pritchett y Busby; Woolcock, Pritchett e Isham; Boschini, Pettersson y Roine.
- ³⁴ La relación clientelar es aquella que se basa en favorecer política y/o económicamente a personas o grupos de personas de las que anteriormente se obtuvo un beneficio o que son útiles para la consecución de un objetivo concreto. Las relaciones clientelares suelen darse en forma de red.
- ³⁵ Uso de recursos públicos con fines privados.
- ³⁶ El "populismo" en su acepción mayoritariamente utilizada es el uso de "medidas de gobierno populares" para ganar la simpatía de la población. Por lo tanto, el objetivo primordial de aquellos que aplican el populismo no es transformar profundamente las estructuras y relaciones sociales, económicas y políticas sino preservar el poder y la hegemonía política a través de la popularidad entre las masas. En el plano económico suele concretarse en la realización de grandes proyectos de inversión

muy vistosos para la población pero ineficientes o inútiles en el sentido práctico.

- ³⁷ Situación que se produce cuando los agentes económicos no tienen suficientes incentivos para pagar sus impuestos o cuando el Estado, recibiendo sus principales ingresos de otras fuentes, no tiene incentivos para recaudarlos.
- ³⁸ Robinson, Torvik y Verdier (2006). Estos autores aportan pruebas de un político que busca asegurarse la reelección mediante el clientelismo, es decir, mediante la asignación de recursos públicos (derivados de la extracción de recursos naturales) y cargos a clientes para comprar sus votos y su apoyo.
- ³⁹ Mehlum, Moene y Torvik (2006). Estos autores proponen un modelo en el cual los empresarios eligen entre actividades de *rent seeking* y productivas. La rentabilidad relativa de las actividades de producción dependen de instituciones como el imperio de la ley y la eficacia burocrática.
- ⁴⁰ Birdsall, Pinckney y Sabot (2000), Gylfason (2001).
- ⁴¹ Morrisson (2006).
- ⁴² Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), Collier y Hoeffler (1998, 2002), Dalgaard y Olsson (2008), Karl, op. cit.
- ⁴³ Botswana tenía en el año 2007 un PIB per capita en paridad de poder adquisitivo de 12.387 dólares, casi 4 veces más que la media del continente africano.
- ⁴⁴ Hillbom (2008), Dunning (2005).
- ⁴⁵ Hillbom (2008). El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1 (0 por cien a 100 por cien). Un coeficiente de Gini bajo indica una distribución más equitativa de los ingresos o la riqueza, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos), mientras que un índice de Gini más elevado indica una distribución más desigual, donde 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (es decir, una situación con más de un individuo, donde una persona tiene todos los ingresos).
- ⁴⁶ Centro de Noticias de la ONU (2009) 'Indigenous groups in Botswana still lacking services, opportunities – UN expert', 27 de marzo de 2009.
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30320&Cr=indigenous&Cr1=>.
- ⁴⁷ Centro de Información Bancaria (BIC) y Global Witness (2008).
- ⁴⁸ K. Slack (2008).
- ⁴⁹ Documentos que detallan el enfoque general del Banco para la promoción del desarrollo en un país determinado. <http://go.worldbank.org/YDGQIZ9GP0>
- ⁵⁰ Documentos elaborados a instancias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en que se detallan los planes del país para la reducción de la pobreza en un periodo de tres años. <http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0>
- ⁵¹ 'La IFC otorga préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos, y presta servicios de asesoría para fortalecer el sector privado en los países en desarrollo (...) La IFC promueve el desarrollo sostenible del sector privado en los países en desarrollo...'.
www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/WhatWeDo
- ⁵² K. Slack (2008).
- ⁵³ Por contrato de reparto de rentas lesivo se consideran aquellos que no reparten de manera justa los beneficios de la explotación de los recursos naturales y/o que no contemplan la inclusión de costes de la explotación como los daños medio ambientales o de compensación a los posibles damnificados.
- ⁵⁴ Atienza e Itriago (2008).
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ Repsol-YPF es una empresa petrolera y gasística internacional que opera principalmente en América Latina.
- ⁵⁷ Se ha estimado lo que podría considerarse una ganancia "sostenible", de acuerdo a las técnicas de análisis financiero utilizadas en el sector. Para ello se ha estimado una Tasa Interna de Retorno para la inversión de entre el 15 y el 25 por ciento. Por encima del 25 por ciento, la ganancia puede ser legal (conforme a las reglas contractuales), pero es desproporcionada en beneficio de la empresa y en perjuicio del Estado. Esa desproporción es lo que se denomina beneficios extraordinarios.
- ⁵⁸ ACTSA (Action for South Africa), Christian Aid y SCIAF (2007).
- ⁵⁹ *International Herald Tribune* (2008).
- ⁶⁰ PNUD, 2007–08.

- ⁶¹ *Financial Times* (2009). www.ft.com/cms/s/0/0e37c274-ec12-11dd-8838-0000779fd2ac.html?nckick_check=1
- ⁶² <http://zambianchronicle.com/?m=20090130>
- ⁶³ Declaración realizada ante la Cámara de los Comunes con anterioridad a la publicación del presupuesto por el diputado Gordon Brown, Ministro del Tesoro, 5 de diciembre de 2005: "Los beneficios en el mar del Norte son ahora casi un 40 por ciento del capital, frente a los beneficios habituales sobre el capital de un 13 por ciento (...); para conseguir un reparto justo entre productores y consumidores, elevaré la tasa adicional del Mar del Norte de un 10 a un 20 por ciento (...)"
- ⁶⁴ Oxfam América (2006).
- ⁶⁵ Auditoría del Hart Group. <http://www.neiti.org.ng/Press%20Releases/pr260406.pdf>
- ⁶⁶ Wasiri Adio, Portavoz de la NEITI, Reuters/*International Herald Tribune*, 25 de febrero de 2008.
- ⁶⁷ Auditoría del Hart Group. <http://www.neiti.org.ng/Press%20Releases/pr260406.pdf>
- ⁶⁸ Fondo Monetario Internacional (2005). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grt/eng/060705.pdf>.
- ⁶⁹ BBC (2004a) 'Halliburton corta nexos con jefe de KBR', 20 de junio de 2004. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3822000/3822951.stm; BBC (2004b) 'Halliburton: gigante en apuros', 18 de octubre de 2004. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3747000/3747910.stm
- ⁷⁰ Según el Consejo Nacional Electoral de Bolivia, www.cne.org.bo
- ⁷¹ G.G. Molina (2007) 'El reto postneoliberal en Bolivia'. En *Revista Nueva Sociedad*, nº 209, http://www.nuso.org/upload/articulos/3433_1.pdf
- ⁷² El reparto de esta nueva renta de los hidrocarburos se ha situado en el centro de la controversia política nacional entre el gobierno central y algunos gobiernos provinciales. A finales de 2007, el Estado decretó un reparto de recursos menor para los gobiernos provinciales, con el fin de destinar un 30 por ciento de los ingresos anuales del IDH a la llamada renta dignidad, un bono para los jubilados. Este decreto produjo una oleada de protestas en las regiones, que alentó la confrontación entre las provincias y el Estado central. http://www.laprensa.com.bo/noticias/23-03-09/23_03_09_nego1.php
- ⁷³ En entrevistas con OSCs bolivianas destacaron otros retos importantes aún por abordar, como son: fortalecer las capacidades de la empresa nacional YPFB, garantizar mayor acceso público a la información para facilitar el control de los ingresos y gastos por parte de organizaciones sociales y parlamentos, y favorecer la diversificación económica para reducir a medio y largo plazo la dependencia de gas del país.
- ⁷⁴ Human Rights Watch (2004).
- ⁷⁵ M. Ross (2001b).
- ⁷⁶ Datos de la Administración de Información de Energía (EIA).
- ⁷⁷ UNCTAD.
- ⁷⁸ Auty (2004).
- ⁷⁹ Dunning (2005), pp.452-453.
- ⁸⁰ Vanguard (2008), "Nigeria: N300 Million Unspent Budget Was Shared in Perm Sec's Office – Director", <http://allafrica.com/stories/200804150233.html>
- ⁸¹ Buró Nacional de Estadística, Nigeria (2005).
- ⁸² Los cálculos de Oxfam se basan en una estimación del salario mensual de una comadrona/enfermera debidamente calificada en el sector público (una media de 28.500 nairas mensuales).
- ⁸³ Human Rights Watch (2007). <http://hrw.org/reports/2007/nigeria1007/>
- ⁸⁴ M. Ross (2001b).
- ⁸⁵ Human Rights Watch (2007). <http://hrw.org/reports/2007/nigeria1007/>
- ⁸⁶ Ministerio Federal de Finanzas de Nigeria, (2008).
- ⁸⁷ Datos del FMI.
- ⁸⁸ M. Ross (2001b).

- ⁸⁹ Precios del barril de Brent, Administración de Información de Energía (EIA).
- ⁹⁰ IRIN (2009). www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=82648
- ⁹¹ M. Humphreys, J.D. Sachs y J. E. Stiglitz (2007) analizan el gasto como respuesta para evitar favorecer a los contrincantes políticos.
- ⁹² En entornos institucionales precarios es muy probable que la calidad del servicio prestado por funcionarios públicos sea también inadecuado.
- ⁹³ CELIAF (2006) 'Analyse des priorités en matière de politiques sociales et de santé au Tchad'. Con la colaboración de los ministerios de Acción Social y de la Familia, de Salud Pública, y de Planificación, Economía y Finanzas. Octubre de 2006.
- ⁹⁴ Karl (1997).
- ⁹⁵ BBC (2008).
- ⁹⁶ En el caso de México, el monto es mínimo.
- ⁹⁷ La dimensión de este efecto puede estar condicionado por cuatro factores: (a) ingresos iniciales en la región extractiva: si la región es pobre, la riqueza mineral puede ayudar a cerrar la brecha con el resto del país, pero si la región es relativamente rica, puede profundizar las diferencias; (b) diferencia en el crecimiento entre el sector extractivo y no extractivo; (c) fortalecimiento de los vínculos entre el sector extractivo y otras actividades económicas; (d) la capacidad del gobierno local para capturar ingresos (Ross, 2007).
- ⁹⁸ Para una explicación al respecto, ver Olsson (2007).
- ⁹⁹ CRS (2003).
- ¹⁰⁰ Olsson (2007).
- ¹⁰¹ PNUD, diversos Informes de Desarrollo Humano.
- ¹⁰² La gestión financiera pública abarca todas las etapas del ciclo presupuestario, incluyendo la preparación del presupuesto, el control y las auditorías internas, las adquisiciones, los mecanismos de seguimiento e informes, y la auditoría externa. Los objetivos básicos de la gestión financiera pública son conseguir un correcto funcionamiento fiscal en su sentido más amplio, la asignación de recursos a las necesidades prioritarias, y una asignación eficaz y efectiva de los servicios públicos. Ver 'Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery – Good Practice Papers – A DAC Reference Document', OCDE (2003).
- ¹⁰³ En general, estas herramientas consisten en ahorrar ingresos fiscales en períodos boyantes para garantizar un gasto sostenible cuando los precios caigan de nuevo.
- ¹⁰⁴ <http://www.gtz.de/en/weltweit/afrika/ghana/15228.htm>
- ¹⁰⁵ Por ejemplo, la Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales del FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>; y la propuesta de Ley Americana, *The Extractive Industries Transparency Disclosure (EITD) Act* (S. 3389) en Estados Unidos. www.publishwhatyoupay.org/en/resources/senate-hearings-natural-resources-highlight-need-extractive-industries-transparency-legisl
- ¹⁰⁶ EITI. <http://eititransparency.org/eiti/principles>
- ¹⁰⁷ Hasta la fecha (marzo de 2009), hay 25 países candidatos a la EITI y uno que realmente cumple.
- ¹⁰⁸ En 2006, una investigación encargada por el Secretariado de la EITI (ODI 2006b) constató que 17 de los 56 países ricos en recursos analizados tenían un mandato legal o aplicaban una política de transferencia de parte de la renta extractiva al nivel subnacional, de modo que para que los ingresos de la industria extractiva se conviertan en gasto social pro desarrollo, es importante que se aplique la EITI a nivel subnacional.
- ¹⁰⁹ [http://siteresources.worldbank.org/EXTOGMC/Resources/336929-1207671596377/ANNEX-H-NEITI-Act-\(Reproduction\)-Nigeria.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTOGMC/Resources/336929-1207671596377/ANNEX-H-NEITI-Act-(Reproduction)-Nigeria.pdf)
- ¹¹⁰ Artículo 2(d), Ley NEITI (2007).
- ¹¹¹ Comunicación personal del Director de Comunicación de la NEITI (8 de abril de 2008). El acceso al informe de auditoría realizado por el Hart Group se referencia en distintas fuentes como www.neiti.org. El Secretariado de la NEITI en Abuja proporcionó a los investigadores una copia electrónica del informe de auditoría final emitido en diciembre (tras la "reconciliación" de datos). En él puede leerse: "La labor de auditoría se vio dificultada por el paso del tiempo y unos registros de datos, sistemas y procedimientos inadecuados, todo lo cual hizo que el proceso de reconciliación fuera difícil y laborioso." En abril de 2008 no fue posible sin embargo

obtener copia del informe previo publicado en abril de 2006.

- ¹¹² Gobierno de Nigeria. Comunicado de prensa de su Excelencia, el Presidente Umaru Musa Yar'Adua, GCFR, en la inauguración del Grupo de Trabajo de Actores Nacionales de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas de Nigeria (NEITI). Abuja, 29 de enero de 2008. www.neiti.org.ng/speeches/PresidentYaradua'sInauguralSpeech-Jan29.pdf
- ¹¹³ ODI (2006b).
- ¹¹⁴ Ibeanu y Luckham (2006).
- ¹¹⁵ Gobierno estatal de Nigeria (2007). Publicado por el Ministerio de Planificación del Estado del Delta.
- ¹¹⁶ Evaluación realizada con datos de junio del año 2003 (año en que los países firmaron la EITI) a abril del año 2008.
- ¹¹⁷ Centro de Información Bancaria (BIC) y Global Witness (2008).
- ¹¹⁸ PNUD, varios años del Informe de Desarrollo Humano.
- ¹¹⁹ Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP), 2003, 2004, 2005. www.ccsr.org/accueil.htm.
- ¹²⁰ Reuters, 28 de febrero de 2008. www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L28883018.htm
- ¹²¹ Guías para el seguimiento presupuestario: 'Follow the Money', <http://oilmoney.priceofoil.org/>, 'Drilling down', <http://www.jimnovo.com/>
- ¹²² Ingeniería Sin Fronteras e Intermón Oxfam (2009). [http://socios.ingenieriasinfronteras.org/menu_otros/noticias.php?pageNum_r_noticias=20&totalRows_r_noticias=176&\\$sesion_idioma=1&\\$codigo=4279](http://socios.ingenieriasinfronteras.org/menu_otros/noticias.php?pageNum_r_noticias=20&totalRows_r_noticias=176&$sesion_idioma=1&$codigo=4279)
- ¹²³ Revenue Watch Institute (2009). <http://www.revenuewatch.org/news/011609.php>
- ¹²⁴ *The Guardian* (2008).
- ¹²⁵ Reuters, 31 de marzo de 2008. www.mg.co.za/article/2008-03-31-africa-needs-stronger-parliaments-to-monitor-aid
- ¹²⁶ La *Extractive Industries Transparency Disclosure (EITD) Act* (S. 3389) en Estados Unidos. www.publishwhatyoupay.org/en/resources/senate-hearings-natural-resources-highlight-need-extractive-industries-transparency-legisl
- ¹²⁷ Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de septiembre de 2007 y la Convención 169 de la OIT.
- ¹²⁸ Compromiso internacional en materia de eficacia de la ayuda. Los países donantes y socios que subscribieron este acuerdo convinieron fijar metas para 12 indicadores de eficacia. El indicador 5-A establece que los donantes utilizarán y por ende contribuirán a fortalecer los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país receptor para canalizar los flujos de ayuda internacional.
- ¹²⁹ A los efectos del presente informe, un país depende económicamente del petróleo o de minerales (industrias extractivas) cuando recibe como fuente principal de renta pública el producto de la venta de estos recursos en el mercado interno. Según el Banco Mundial, un país depende del petróleo o de los minerales cuando la proporción de las industrias extractivas sobre el total de exportaciones del país supera el 35 por ciento.

Referencias

Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2004) 'Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth', Documento de trabajo 10481, National Bureau of Economic Research.

Acceso Público (2007) *PETROCHEQUES. ¿Por qué un Alcalde recibe más y otros menos?* Boletín Electrónico No. 20 Año 4. Fundación Pueblo con el Mecanismo Departamental de Control Social de La Paz.

ACTSA (Action for South Africa), Christian Aid y Scottish Catholic International Aid Fund (SCIAF) (2007) 'Undermining development? Copper mining in Zambia'.

Alexander, K. y S. Gilbert (2008) *Oil and Governance Report, a case study of Chad, Angola, Gabon and Sao Tome é Principe*. IDASA.

Asher, W. (1999) *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries?*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Atienza, J. y D. Itriago (2008) *Letra pequeña, grandes abusos*. Intermón Oxfam.

Auty, R. (1997) 'Natural resources: the state and development strategy', *Journal of International Development*, N° 9 Issue 4, pp.651-663, 1997.

Auty, R. (2001) 'The political economy of resource-driven growth', *European Economic Review* 45 (4-6): 839-846.

Auty, R. (2004) *The Political Economy of Growth Collapses in Mineral Economies*. Universidad de Lancaster. Lancaster, Reino Unido.

Auty, R. (2008) 'Economía política de la distribución de los ingresos derivados de los minerales en África: análisis comparativo entre Angola, Botswana, Nigeria y Zambia', Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo N° 28/2008.

World Bank (2005, 2008) 'World Bank's Nigeria Country Brief', <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN/0,,menuPK:368906~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368896,00.html>

Baland, J. y P. Francois (2000) 'Rent-seeking and resource booms', *Journal of Development Economics* 61: 527-542.

BBC (2004a) 'Halliburton corta nexos con jefe de KBR', 20 de junio de 2004.
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3822000/3822951.stm

- BBC** (2004b) 'Halliburton: gigante en apuros', 18 de octubre de 2004.
http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_3747000/3747910.stm
- BBC** (2008) 'Nigeriansatellite fails in space', 13 de noviembre de 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7726951.stm>
- Bank Information Center** (2007) 'Chevron's Nigeria pipeline under investigation', 13 July 2007. www.bicusa.org/en/Article.3437.aspx
- Bank Information Center** (2009a) 'Ahafo Gold Mine'.
www.bicusa.org/en/Project.23.aspx
- Birdsall, N., T. Pinckney y R. Sabot** (2000) 'Natural Resources, Human Capital, and Growth', Documento de trabajo 9. Carnegie Endowment.
- Boschini, A., J. Pettersson y J. Roine** (2005) 'Resource curse or not: A question of appropriability', *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 109, N° 3: 593-617, septiembre de 2005.
- Burgis, T.** (2009) 'Zambia likely to shelve minerals tax', *Financial Times*, 27 de enero de 2009.
- Business and Human Rights Resource Center** (2009) 'Case profile: Texaco/Chevron lawsuits (re Ecuador)'. <http://www.business-humanrights.org/Categories/Lawlawsuits/Lawsuitsregulatoryaction/LawsuitsSelectedcases/TexacoChevronlawsuitsreEcuador>
- CELIAF** (2006) 'Analyse des priorités en matière de politiques sociales et de santé au Tchad'. Con la colaboración de los ministerios de Acción Social y de la Familia, de Salud Pública, y de Planificación, Economía y Finanzas. Octubre de 2006.
- Bank Information Centre** (2007) 'Chevron's Nigeria pipeline under investigation', 13 de julio de 2007. www.bicusa.org/en/Article.3437.aspx
- Bank Information Centre** (2009a) 'Ahafo Gold Mine'.
www.bicusa.org/en/Project.23.aspx
- Collier, P. y A. Hoeffler** (1998) 'On the Economic Causes of Civil War', *Oxford Economic Papers* 50.
- Collier, P. y A. Hoeffler** (2002) 'Greed and grievance in civil war', CSAE Working Paper. WP 2002-01, Universidad de Oxford.
- Dalgaard, C.J. y O. Olsson** (2008) 'Windfall gains, political economy and economic development', *Journal of African Economics* 17 (Supplement 1) pp.72-109.
- Di John, J.** (2007) 'Oil abundance and violent political conflict: a critical assessment', *Journal of Development Studies*, Vol. 43, No. 6, 961-986, Agosto de 2007.

Dunning, T. (2005) 'Resource dependence, economic performance, and political stability', *Journal of Conflict Resolution* 2005; 49; 451.

International Monetary Fund (2005) *Guide on Resource Revenue Transparency*, International Monetary Fund.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrr/eng/060705.pdf>

Friends of the Earth (2002) 'Oil Funds: answer to the paradox of plenty? A policy brief on oil revenue monitoring plans: a comparison across countries.'

Gary, I. y T.L. Karl (2003) 'Bottom of the Barrel: Africa's oil boom and the poor', Catholic Relief Services.

Gary, I. y N. Reisch (2005) 'Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the money in Africa's newest petro-state', Centro de Información Bancaria y Catholic Relief Services.

Gary, I. (2008) 'Oil and Gas Revenues, Funds and State Budgets: minimizing leakages and maximizing transparency and accountability in the hydrocarbon value chain', Oxfam América.

Gelb, A. y Asociados (1988) *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Oxford University Press para el banco Mundial, Nueva York.

Gelb, A. y S. Grasmann (2008) 'Confronting the Oil Curse', documento presentado en la Conferencia AFD/EUDN, París, noviembre de 2008.

State government of Nigeria (2007) Governmental budget approved and published by the Ministry of Planning, State of the Delta.

The Guardian (2008) 'N' Assembly threatens to override Yar' Adua on budget'. 8 de abril de 2008. Nigeria.

Gylfason, T. (2001) 'Natural resources, education, and economic development', *European Economic Review* 45, 847-859.

Human Rights Watch (2007) <http://hrw.org/reports/2007/nigeria1007/>

Human Rights Watch, (2004) 'Some transparency, no accountability: the use of oil revenue in Angola and its impact on human rights', Vol. 16, nº1 (A). Human Rights Watch.

Humphreys, D. (2007) 'World Investment Report. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development', Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.

Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (2007) 'Future directions for the management of natural resources'. Capítulo en *Escaping The Resource Curse*, Columbia University Press, Nueva York (2007).

Humphreys, M. y M.E. Sandbu (2007) 'The political economy of

natural resource funds'. Capítulo en *Escaping The Resource Curse*, Columbia University Press, Nueva York (2007).

Hillbom, E. (2008) 'Diamonds or Development ? A structural assessment of Botswana's forty years of success', Departamento de Historia Económica, Universidad de Lund.

Ingeniería sin Fronteras e Intermón Oxfam (2009) 'Intermón Oxfam e Ingeniería Sin Fronteras piden la liberación de varios activistas y periodistas detenidos en Gabón'.

[http://socios.ingenieriasinfronteras.org/menu_otros/noticias.php?pageNum_r_noticias=20&totalRows_r_noticias=176&\\$sesion_idioma=1&\\$codigo=4279](http://socios.ingenieriasinfronteras.org/menu_otros/noticias.php?pageNum_r_noticias=20&totalRows_r_noticias=176&$sesion_idioma=1&$codigo=4279)

International Herald Tribune (2008) 'Zambia: Mining companies could take government to court over proposal to raise their taxes', Associated Press, 13 de febrero de 2008.

International Monetary Fund (2005) *IMF Guide on Resource Revenue Transparency*, International Monetary Fund.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grt/eng/060705.pdf>

IRIN (2009) 'Angola: Growth slips over oil price', 29 de enero de 2009. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU. <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=82648>

Ibeanu O. y R. Luckham (2006) 'Niger Delta. Political violence, governance and corporate responsibility in a petro state', Centre for Democracy and Development (CDD).

Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett y G. Busby (2003) 'The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth', Middlebury College Economics Discussion Paper N° 03-08, Departamento de Economía, Middlebury College, abril de 2003.

Jobin, W. (2003) 'Health and equity impacts of a large oil project in Africa'. Boletín de la Organización Mundial de la Salud, 2003 junio; 81(6):420-426.

Karl, T.L. (1997) *The Paradox of Plenty*. University of California Press.

Karl, T.L. (2007) 'Oil-led Development: Social, Political and Economic Consequences', Stanford University CDDRL Working Paper.

Kolstad, I. (2007) 'The Resource Curse: Which Institutions Matter?', Documento de trabajo 2007:2.CMI (CHR. Milchelsen Institute).

Kolstad, I. y A. Wiig (2007) 'Transparency in oil-rich economies', U4 Issue 2. Chr. Michelsen Institute (CMI).

Mehlum, H., K. Moene y R. Torvick (2006) 'Institutions and the resource curse', *The Economic Journal*, 116, 1-20.

- McGuigan, C.** (2007) 'Los beneficios de la inversión extranjera. ¿Cuáles fueron sus resultados en el sector petróleo y gas en Bolivia?' CEDLA. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, Bolivia.
- McMillan, J.** (2005) 'Promoting transparency in Angola', *Journal of Democracy*, 16, 3, 155-168.
- Morrison, C.** (2006) 'Institutions, Factor Endowment and Inequality in Ghana, Kenya and Senegal', *Poverty, Inequality and Development*, 309-329.
- New York Times* (2003) 'Texaco goes on trial in Ecuador pollution case', <http://www.nytimes.com/2003/10/23/business/texaco-goes-on-trial-in-ecuador-pollution-case.html?pagewanted=1>
- ODI** (2006a) 'Does the Sustained Global Demand for Oil, Gas and Minerals Mean That Africa Can Now Fund its Own MDG Financing Gap?', Nota Informativa 6. Instituto de Desarrollo Exterior.
- ODI** (2006b) 'Sub-National Implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)', Documento temático, Instituto de Desarrollo Exterior.
- Oil Watch Mesoamérica** (2008) 'Opiniones divididas en torno al petróleo' 27 de octubre de 2008; www.oilwatchmesoamerica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2183&Itemid=78
- Olson, O.** (2007) 'Conflict diamonds', *Journal of Development Economics* 82 (2007) 267-286.
- UN News Centre** (2009) 'Indigenous groups in Botswana still lacking services, opportunities - UN expert', 27 de marzo de 2009. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30320&Cr=indigenous&Cr1=>
- Oxfam América** (2006) 'Hidden Treasure? In search of Mali's gold mining revenues', Oxfam América.
- Oxfam Internacional** (2007) 'Remunerar a las personas: La financiación de las/los trabajadores profesionales necesarios para prestar servicios de salud y educación para todos', Informe 98 de Oxfam, abril de 2007.
- UNDP** (various years) Human Development Report.
- PWYP y RWI** (2006) 'Eye on EITI. Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative', Publish What You Pay y Revenue Watch Institute.
- PWYP** (2008) 'Senate hearings on natural resources highlight need for extractive industries transparency legislation', www.publishwhatyoupay.org/en/resources/senate-hearings-natural-

resources-highlight-need-extractive-industries-transparency-legisl

Reuters (2008a) 'Chad decrees avoid World Bank controls-analysts', 28 de febrero de 2008.

<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L28883018.htm>

Reuters (2008b) 'Africa needs stronger Parliaments to monitor aid', 31 de marzo de 2008. <http://www.mg.co.za/article/2008-03-31-africa-needs-stronger-parliaments-to-monitor-aid>

Robinson J., R. Torvik y T. Verdier (2005) 'Political foundations of the resource curse', *Journal of Development Economics* 79 (2006) 447-468.

Ross, M. (2001a) *Does Oil Hinder Democracy?*, World Politics, 53.

Ross, M. (2001b) *Nigeria's Oil Sector and the Poor*, Departamento de Ciencias Políticas de UCLA, Los Angeles, CA.

Ross, M. (2007) 'How mineral-rich states can reduce inequality'. Chapter in *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, Nueva York (2007).

Rosser, A. (2006) 'The Political Economy of the Resource Curse, a Literature Survey', Documento de trabajo 268 de IDS.

RWI (2006) 'Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative', Revenue Watch Institute y Publish What You Pay.

Sachs J. y A. Warner (1995) 'Natural Resources Abundance and Economic Growth', NBER Documento de trabajo 5398, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA.

Slack, K. (2008) 'Mining's Role in Developing Countries' Economies: Time for a New Approach', Oxfam América.

Schuldt, J. y A. Acosta (2006) 'Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?', *Nueva Sociedad* 204.

State Government of Nigeria (2007) Approved Government Budget, published by Ministry of Planning, Delta State.

Tornell, A. y P. Lane (1998) 'Are windfalls a curse? A non-representative agent model of the current account', *Journal of International Economics* 44: 83-112.

Tornell, A. y P. Lane (1999) 'The Voracity Effect', *American Economic Review* 89: 22-46.

Torvick, R. (2002) 'Natural resources, rent seeking and welfare', *Journal of Development Economics* 67: 455-470.

UNCTAD Manual de Estadísticas.

UNDP (varios años) *Human Development Report*.

UN News centre (2009) 'Indigenous groups in Botswana still lacking services, opportunities - UN expert', 27 March 2009.
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30320&Cr=indigenous&Cr1=>

World Bank (2005, 2008) 'World Bank's Nigeria Country Brief',
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN/0,,menuPK:368906~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368896,00.html>

Woolcock, M., L. Pritchett y J. Isham (2001) 'The social foundations of poor economic growth in resource-rich economies'. In Auty, R. (ed.) *Resource Abundance and Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.

© Oxfam Internacional diciembre 2009

Este documento ha sido escrito por Deborah Itriago con la colaboración de Alejandra Machín, en base a un primer borrador elaborado por Isabel Kreisler. Oxfam agradece la colaboración de Gonzalo Fanjul, Jaime Atienza, Belén Díaz, Marc Ninerola, Rocío García, Samuel Odiba, Ariel Pérez, Soumaine Adoum, Maria Dolores López, Keith Slack, Ian Gary, Verónica Hernández, Isabel Tamarit, Sasja Bökkerink, Max Lawson, Caroline Pearce, Andrew Hartwich, Javier Aroca, Gerard Steehouwer, Ibrahima Aidara y Anna Coryndon en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a: advocacy@oxfaminternational.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



Intermón Oxfam

www.intermonoxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca), y Oxfam México (www.oxfammexico.org).

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

La siguiente organización está conectada con Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia) (ucodep-oi@oxfaminternational.org)

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es.

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org