

Eddie Rich & Jonas Moberg



# MÁS ALLÁ DE LOS GOBIERNOS

**CÓMO HACER  
QUE FUNCIONE  
LA GOBERNANZA  
COLECTIVA**

**LECCIONES DE LA  
INICIATIVA PARA  
LA TRANSPARENCIA  
DE LAS INDUSTRIAS  
EXTRACTIVAS**

Original, fácil de leer y honesto. Jonas y Eddie han contribuido enormemente a llevar al EITI a su etapa de madurez. Las lecciones que señalan son importantes y honestas. Pero la lección más importante—la cual subrayan— es la humildad.

**Clare Short, Presidenta del EITI; ex Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional**

El gran progreso hacia la transparencia en el sector del petróleo y el gas es muy alentador. En mis memorias, *Beyond Business* [Más allá de los negocios], escribí acerca de algunos de los primeros pasos hacia el EITI. Ahora Eddie y Jonas han escrito *Más allá de los gobiernos*, retomando algunas lecciones del EITI. Me alegra que estén contando la historia de cómo sucede el cambio realmente.

**Lord Browne of Madingley, Presidente, L1 Energy; ex Director General de BP**

Me llena de orgullo leer el libro de Eddie y Jonas. Ha sido un gran placer trabajar con ellos. Año con año el EITI se adentra cada vez más en el territorio normativo. La transparencia y la lucha contra la corrupción exigen enfoques multipartícipes. En esta obra se ofrece un marco de acción que utilicé en la lucha por la transparencia también en otros sectores como el textil y pesquero.

**Profesor Peter Eigen, ex Presidente del EITI y Fundador de Transparencia Internacional**

En una era de fracasos generalizados de la gobernanza existe una necesidad creciente de colaboración. El EITI ofrece perspectivas valiosas. Las experiencias que Jonas y Eddie comparten son de gran importancia para todas las corporaciones que comprenden que el éxito financiero a largo plazo va de la mano con la buena gobernanza y una buena gestión ambiental y social.

## **Georg Kell, Director Ejecutivo del Pacto Mundial de las Naciones Unidas**

La transparencia no se trata únicamente de combatir la corrupción. También se trata de generar confianza. La gobernanza colectiva es una herramienta mal aprovechada que debe aplicarse a lo largo de toda la cadena de valor de las industrias extractivas.

## **Eleodoro Mayorga Alba, ex ministro de Energía y Minas del Perú**

Para los inversionistas, ya sean corporativos inyectando miles de millones en proyectos de décadas, inversionistas de capital privado que adquieren participaciones en empresas del sector extractivo o inversionistas en deuda pública que le apuestan al desarrollo de un país emergente, las iniciativas como el EITI siempre han tratado de incrementar el valor al disminuir el riesgo país. Como tal, el modelo de negocios del EITI es cambiar la ecuación de riesgo-retorno al expulsar las prácticas comerciales opacas y al permitir que la disciplina de los mercados transparentes traiga consigo retornos financieros competitivos y sostenibles.

## **Karina Litvack, ex directora de Gobernanza e Inversión Sostenible, F&C Asset Management**

Llevar el cambio a mi país necesitó de una determinación colectiva hacia la apertura y la transparencia —la energía y motor de nuestro desarrollo—. El EITI contribuyó a proveer esto y este libro ayuda a otros a hacerlo en otras partes del mundo.

## **Roza Otunbayeva, expresidenta de Kirguistán**

El EITI ha avanzado un largo y notable trayecto desde nuestras primeras discusiones en 2002. En la actualidad las empresas deben unirse con la sociedad civil para ayudar a los gobiernos a gobernar mejor. Este libro brinda lecciones importantes tomadas de uno de los esfuerzos más sofisticados.

## **Mark Moody-Stuart, Presidente de la Fundación para el Pacto Mundial de las Naciones Unidas**

En Nigeria el EITI se encuentra en el centro de un polémico debate sobre la gobernanza de nuestro petróleo, gas y minerales sólidos. El debate tiene mucho camino por andar, pero al menos ahora se ha enriquecido con datos y no solo por indirectas, intrigas y acusaciones.

## **Ledum Mitee, Presidente de EITI Nigeria y activista veterano del sector petrolero nigeriano**

Mi país, Timor-Leste, ha sido bendecido con una oportunidad única en la vida, que se presenta en la forma de petróleo y gas. La construcción de nuestra nación depende del éxito de nuestra gobernanza. Como una nación posconflicto, con desafíos en cuanto a recursos humanos e infraestructura, requerimos de un tipo distinto de gobernanza. Este libro es una guía para quienes están transitando caminos similares.

## **Alfredo Pires, ministro de Petróleo y Recursos Naturales, Timor-Leste**

El desarrollo es más acerca de buen liderazgo y gobernanza que sobre dinero. En retrospectiva, me siento sumamente orgullosa de que Noruega no solo decidiera apoyar el EITI, sino hacerlo en casa. Ha resultado en un estándar global. Debemos mejorar en estos esfuerzos de gobernanza colectiva. El libro de Eddie y Jonas nos ayuda en el camino.

## **Erick Solheim, Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE; exministro de Medio Ambiente y Desarrollo Internacional, Noruega**

El libro es oportuno y llena un vacío en la literatura de guías prácticas. Accesible, provocativo y sin miedo a los desafíos.

**Michael Jarvis, Líder de Programa, Gobernanza para las Industrias Extractivas, Banco Mundial**

Esto es más que la cuenta definitiva del EITI, valiosa para quienes buscan obtener beneficios en materia de desarrollo a partir de la minería, el petróleo y el gas. Es la explicación mejor fundada de lo que es la gobernanza, y de lo que debe ser, que cualquier académico o persona que tome decisiones en entornos multipartícipes pueda encontrar.

**Dra. Kathryn Sturman, Investigadora Senior, Centro para la Responsabilidad Social en la minería, Universidad de Queensland**

# Más allá de los gobiernos

Cómo hacer que funcione la gobernanza colectiva:  
Lecciones de LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA  
DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



© 2015 Greenleaf Publishing Limited  
Publicado por Greenleaf Publishing Limited  
Aizlewood's Mill  
Nursery Street  
Sheffield S3 8GG  
UK

[www.greenleaf-publishing.com](http://www.greenleaf-publishing.com)

Portada por Arianna Osti ([ariannaosti.com](http://ariannaosti.com))

Traducción al español por Babel International Translators y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, archivada en un sistema de recuperación, o transmitida en ninguna forma o por ningún medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro sin el permiso previo por escrito de los editores.

Datos de la publicación en la catalogación de la Biblioteca Británica:

Está disponible un registro del catálogo de este libro en la Biblioteca Británica.

ISBN-13: 978-1-78353-189-9 (empastado)

ISBN-13: 978-1-78353-185-1 (libro de bolsillo)

ISBN-13: 978-1-78353-183-7 (libro electrónico PDF)

ISBN-13: 978-1-78353-188-2 (libro electrónico ePuB)

ISBN-edición en español: 978-607-8090-14-3 (libro electrónico PDF)

# Índice

## **Prefacio IMCO**

## **Prólogo**

## **Prólogo a la edición en español**

## **Prefacio**

## **Reconocimientos**

### Parte 1: Introducción

## **1. ¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?**

1.1 ¿Qué es la gobernanza colectiva? Mucha plática, menos aplicabilidad e incluso menos práctica

1.2 ¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?

1.2.1 La topología de la turbulencia: la diplomacia está muriendo

1.2.2 La gobernanza colectiva como respuesta a la carrera hacia el fondo

### Parte 2: Breve historia del EITI

## **2. La gobernanza colectiva en la práctica**

2.1 “Publiquen Lo Que Pagan” y el lanzamiento del EITI

2.2 Las negociaciones entre los interesados para acordar los Principios del EITI

2.3 Lecciones de las primeras experiencias de los países con el EITI: los Criterios del EITI

2.4 Evaluación de la transparencia: la validación del EITI

2.5 Mayor relevancia del EITI: el Estándar

2.6 El EITI desde entonces

2.7 Conclusión

Parte 3: Cómo ser un emprendedor de la gobernanza:  
un marco para gestionar la gobernanza colectiva

### **3. Condiciones previas para la gobernanza colectiva**

3.1 El fracaso del gobierno: considerar el vacío en la gobernanza colectiva

3.2 El conflicto como un estímulo: algo que ganar y mucho que perder

### **4. Generar confianza a través del impulso: manos a la obra**

4.1 Consenso, no votación

4.2 No engancharse con el proceso legislativo y en la cuestión de si debería ser una iniciativa voluntaria u obligatoria

4.3 Aceptar el desequilibrio de poderes

4.3.1 Las relaciones de poder son dinámicas y la gobernanza colectiva es parte de una relación cambiante

4.3.2 Las reglas frente a la realidad: alentar el progreso mientras se desalienta a las organizaciones a manipular el sistema

4.3.3 El bien de las pequeñas victorias

## **5. Trasladar el consenso de lo limitado a lo significativo**

5.1 Puntos de partida: es mejor que las personas correctas convengan en algo pequeño a que las personas equivocadas convengan en lo más importante

5.2 La creciente búsqueda de la ambición

5.3 Integración de la adaptabilidad y el aprendizaje

5.3.1 Evitar el síndrome de estancamiento

5.3.2 Actualización del sistema: las revisiones y los mecanismos de retroalimentación

## **6. Sacar lo mejor de las personas**

6.1 Hacer amigos e influenciar a las personas

6.1.1 Coordinar la energía: adaptar mensajes y construir redes de apoyo

6.1.2 Oportunismo estratégico

6.1.3. Enfocarse en el producto, no en el proceso: utilizar los datos para estimular el debate público

6.2 Liderazgo y el heroísmo de transigir en silencio

## **7. Gobernar la gobernanza**

7.1 Mandato: crear instituciones que sean aptas para un propósito, no para ellas mismas

7.2 Rendición de cuentas: construir capacidades junto con la rendición de cuentas

7.3 Demanda: garantizar que las instituciones estén dirigidas por las demandas y que continúen así

## **8. Decir adiós: cláusulas de extinción y apreciación del ciclo de vida de las instituciones**

## **9. Cómo ser un emprendedor de la gobernanza: lista de verificación**

### Parte 4: Recomendaciones y conclusiones

## **10. Recomendaciones**

**Recomendación 1:** el gobierno nacional debe convenir y participar

**Recomendación 2:** los diplomáticos y las agencias de desarrollo deben traer consigo un pensamiento de negociación de paz a su apoyo a la gobernanza colectiva

**Recomendación 3:** las agencias de desarrollo deben apoyar los esfuerzos de la sociedad civil para contribuir a las políticas públicas

**Recomendación 4:** los órganos internacionales de desarrollo deben redefinir la asistencia oficial para el desarrollo a fin de mejorar la adaptación de los estándares mundiales

**Recomendación 5:** los diplomáticos y las agencias de desarrollo deben aprovechar modelos que ayuden a los países a transitar a través de la inestabilidad entre la autocracia y la democracia abierta

**Recomendación 6:** las organizaciones de la sociedad civil deben participar en el debate y enriquecerlo, así como hacer campaña

**Recomendación 7:** la sociedad civil internacional debe unir a la gente y mejorar el intercambio de conocimientos, pero debe evitar dominar la voz de la ciudadanía

**Recomendación 8:** las empresas deben desarrollar modelos de negocios más dinámicos que proyecten un deseo de justicia y no de caridad

**Recomendación 9:** las empresas deben actuar ya o recibirán órdenes

**Recomendación 10:** todos los actores deben promover buenas prácticas y aprender de sus contrapartes

**11. Aplicabilidad del emprendimiento de la gobernanza en otros sectores**

**12. Conclusiones**

**Bibliografía**

**Acerca de los autores**

## Prefacio IMCO

En el mundo existen países como Noruega o Australia con abundancia de petróleo y minerales respectivamente. Ambos explotan sus recursos naturales bajo reglas claras de competencia entre empresas, con transparencia de la fuente, administración y uso de los recursos fiscales derivados de estas actividades y con mecanismos de rendición de cuentas a comunidades y a los ciudadanos que deben beneficiarse de la explotación de sus recursos. La administración de sus actividades extractivas y la inversión eficiente de las rentas asociadas a estas industrias les ha permitido generar desarrollo. También existen países como Nigeria o la República Democrática del Congo con abundancia de hidrocarburos en el primer caso y minerales en el segundo. A diferencia de los primeros países, éstos no han logrado el nivel de transparencia de las relaciones del gobierno con empresas que permitiría detonar desarrollo económico y bienestar social. Desafortunadamente, el éxito de la gestión de los recursos naturales como en el caso noruego o australiano son la excepción y no la regla. La evidencia sobre la incapacidad de las instituciones en países con abundancia de recursos naturales para generar desarrollo, crecimiento económico y bienestar social es tan clara que esta paradoja recibió el nombre de “la maldición de los recursos naturales” a finales del siglo pasado. [La Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas \(EITI\)](#) surgió para contrarrestar los efectos no deseados de

la abundancia de minerales o combustibles impulsando el surgimiento de mejores arreglos institucionales que priorizaran la transparencia fiscal y la rendición de cuentas desde gobiernos y empresas extractivas.

La gobernanza de los recursos naturales, la transparencia y rendición de cuentas sobre los ingresos que recibe el gobierno y cómo los utiliza es fundamental para un país como México. Durante décadas las finanzas públicas mexicanas se ha fondeado con actividades de extracción de hidrocarburos. Además, la actividad minera en nuestro país tiene un peso importante en la economía y la inversión con una historia que puede trazarse hasta el Virreinato. La regulación en estas industrias así como las reformas estructurales no son suficientes para generar desarrollo. México puede elegir ser Nigeria o Noruega, Australia o el Congo. La diferencia se encuentra en la gobernanza real de los recursos naturales y la transparencia del uso de los ingresos fiscales por su explotación.

El impulso por lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales refleja el deseo por alcanzar mejores condiciones de vida para las personas que dependen de ellos. De ahí que este tema haya sido una constante en la agenda prioritaria de un gran número de organizaciones de la sociedad civil por más de una década. Finalmente, en 2015 el gobierno de México confirmó su interés por adherirse a la EITI, asumiendo con ello un compromiso ante la comunidad internacional. Para tal efecto, el gobierno mexicano creó un Comité Intersecretarial conformado por las Secretarías de Energía, Economía y Hacienda y Crédito Público que ha liderado el proceso de presentación de la candidatura de México ante el Consejo Internacional del EITI, ha fomentado condiciones de

colaboración con miembros de las organizaciones de la sociedad civil interesados en la transparencia de las industrias extractivas y con representantes de empresas del sector.

Bajo el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) fue seleccionado para colaborar como asesor técnico en el proceso para presentar la Candidatura de México ante EITI. Con esa tarea, el IMCO ha trabajado para ofrecer insumos técnicos al gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil con el fin de lograr una correcta implementación del estándar.

Trabajando de lleno en el proceso, nos dimos cuenta que era urgente socializar ampliamente los principios generales de transparencia y rendición de cuentas impulsados por EITI. Para ese fin, el libro *Más allá de los Gobiernos* de Jonas Moberg y Eddie Rich resultó ser un extraordinario instrumento para fortalecer la estrategia de difusión de la Iniciativa, de sus propósitos y alcances. El IMCO se dio a la tarea de traducir, editar y publicar el libro en su primera versión en español. La traducción tiene el objetivo de llevar el mensaje de EITI a una audiencia mucho mayor, buscando socializar la idea de la gobernanza colectiva y cómo ésta puede influir de manera positiva en un mejor aprovechamiento de los recursos provenientes de la actividad extractiva para beneficio de la ciudadanía, específicamente en las comunidades que acogen estas actividades.

La gobernanza colectiva en las industrias extractivas debe ser una herramienta para fortalecer el diseño institucional que regula los mercados y actividades extractivas, así como su relación

financiera con el gobierno. En palabras de nuestro director general, Juan E. Pardinás, para estar en posibilidades de explotar el máximo beneficio social de las actividades de extracción de recursos naturales en el país se debe contar con mecanismos de transparencia y rendiciones de cuentas. Adoptar el Estándar EITI es un paso enorme en este sentido.

*Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.  
Noviembre de 2016.*

# Prólogo

*Clare Short*

*Presidenta de la Iniciativa para la Transparencia  
de las Industrias Extractivas (2011-16)*

Esta breve obra escrita por Jonas Moberg y Eddie Rich, Jefe y Subjefe, respectivamente, de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), es un testimonio sobre el desarrollo del EITI a lo largo de los últimos diez años y de las lecciones que falta por aprender de otras iniciativas multipartícipes.

Son muchas las iniciativas multipartícipes que operan en el sistema internacional, siendo el EITI una de las más fuertes de la última generación: la Organización Internacional del Trabajo es mucho más antigua y está firmemente establecida. Por tanto, resulta provechoso escuchar a las dos personas que han estado en el centro del desarrollo del EITI, conocer cómo presenciaron la evolución de la historia y los consejos que ofrecen a los demás.

Su testimonio es peculiar, fácil de leer y honesto. No comparto todos los puntos de vista que se presentan en el libro; no obstante, considero que la construcción del EITI ha sido una campaña significativa y que es importante tratar de definir las lecciones aprendidas y compartirlas con otras personas que están

construyendo iniciativas multipartícipes o que están trabajando dentro del EITI.

Los autores aconsejan de manera muy pertinente trabajar con humildad al entablar una relación de cooperación en donde participan diversos interesados. Es notable que el EITI cuenta con casi 50 países miembros y que la cantidad se ha incrementado rápidamente en los últimos años. Creo que el EITI ha ayudado a crear una expectativa de transparencia en un sector que ha sido profundamente turbio en el pasado; también creo que, al unir a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil a nivel nacional e internacional, el EITI ha contribuido a generar confianza y un enfoque en los verdaderos problemas en juego, lo cual contribuirá a la construcción de una mejor gobernanza en el sector. Sin embargo, también comparto su preocupación en torno a que las organizaciones integradas por múltiples partes e intereses pueden perder la perspectiva al tratar de llegar a acuerdos y organizar procesos que sean satisfactorios para cada uno, pero que producen pocos resultados para las personas que necesitan ver beneficios reales y una mejor administración de sus recursos. Los autores destacan que la naturaleza del trabajo en donde se involucran múltiples partes interesadas implica manejar conflictos y estar en una búsqueda constante de compromisos, y mi propia conclusión en este sentido es que existe un riesgo de autocomplacencia: sentir que el simple hecho de seguir adelante es un gran logro, independientemente de que haya o no un beneficio en el mundo real.

Mientras el EITI pasa su infancia y adolescencia para llegar a la madurez, es importante que se enfoque menos en sus propios procesos y más en su impacto, menos en la producción de informes

para cumplir con sus propias normas y más en mejorar los sistemas de gobierno a fin de que la transparencia y la rendición de cuentas prosperen en todo el mundo.

Jonas y Eddie han contribuido enormemente a que el EITI alcanzara esta etapa de madurez. Las lecciones que señalan son valiosas y honestas. No obstante, la lección más importante —que ellos mismos enfatizan— es la humildad. Aún hay mucho por hacer para garantizar que, en los países miembros del EITI, los principios sobre los cuales se construyó el movimiento —particularmente que los recursos naturales deben traer consigo beneficios tangibles en la calidad de vida de los habitantes de países ricos en recursos naturales— se vuelva una realidad.

*Clare Short*  
*Abril de 2015*

# Prólogo a la edición en español

## **La transparencia en el manejo de los recursos naturales**

Las sociedades demandan cada vez más de sus gobiernos. Una población más educada, con mejor capacidad de organización y con mayor acceso a fuentes de información reclama mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades. Esta exigencia se observa de manera amplia en todos los ámbitos del actuar del gobierno, pero es particularmente acentuada en los sectores enfocados en el aprovechamiento de recursos naturales. La sociedad percibe que los recursos naturales son de la nación, especialmente en aquellos donde hay rentas económicas relevantes, y por tanto hay una exigencia de que sea toda la población la que se beneficie de esa riqueza.

En muchos casos, estos recursos son limitados, particularmente minerales e hidrocarburos, y los Estados requieren de herramientas adecuadas para aprovecharlos de forma responsable y sostenible. Es imperativo que los recursos se administren de manera racional y transparente a lo largo de todo el proceso para su aprovechamiento, incluyendo las fases de detección y extracción. Debido a lo anterior, resulta fundamental contar con herramientas que permitan dar un seguimiento a los procesos asociados a la extracción de los recursos naturales y los usos y destinos de los ingresos que de ellos se obtienen.

En el proceso de diseño, aprobación e implementación de la reciente Reforma Energética, ya se identificaba que era necesario generar condiciones de transparencia y rendición de cuentas hacia una sociedad mexicana cada vez más consciente y exigente. Debido a ello, se establecieron siete mecanismos de transparencia y de combate a la corrupción, consistentes con las mejores prácticas internacionales:

1. Un acuerdo institucional moderno cuya finalidad es asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño, administración y licitación de los contratos, permisos y licencias, e impedir la asignación discrecional por parte de una sola autoridad.
2. Rondas de licitaciones públicas para asignar contratos para la exploración y extracción de los hidrocarburos.
3. Cláusulas de transparencia en los contratos que facilitan la pronta consulta de cualquier interesado.
4. Obligaciones para que las empresas a las que se adjudique un contrato hagan públicos los costos incurridos y los pagos realizados al Estado.
5. Absoluta publicidad de los recursos que reciba el Estado. Asimismo, el destino de dichos recursos deberá ser transparente y auditable.
6. Estrictas medidas y normas de transparencia y rendición de cuentas aplicables a los órganos reguladores y a los comisionados que integran sus órganos de gobierno. Los acuerdos y resoluciones deberán de ser públicos y se han impuesto nuevas reglas para las audiencias con los sujetos regulados.

7. Las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), tendrán que revelar información bajo los mismos términos que las empresas que cotizan en la bolsa, considerando los más estrictos estándares internacionales.

Estos mecanismos son fundamentales debido a, cuando menos, las siguientes razones: i) fortalecen a las instituciones responsables de las políticas públicas y de la regulación, ii) ordenan la información relativa a las industrias extractivas de una manera accesible, comprensible y utilizable para la industria y la sociedad en general, y iii) sirven para que los órganos reguladores puedan monitorear de manera adecuada y eficiente a la industria petrolera en México.

Para el caso de la actividad minera, la Reforma Hacendaria aprobada en 2013 adecuó el marco fiscal que aplicó en el sector por más de dos décadas. En primer lugar, se establecieron derechos particulares que aplican al sector y, en segundo lugar, se constituyó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros con el fin de contribuir a la gestión con rendición de cuentas de la riqueza generada por la extracción de recursos minerales. Este fondo se integra con una parte importante de los ingresos recaudados por los nuevos derechos mineros, canalizándolos a los estados y municipios mineros para su aplicación local en proyectos de inversión seleccionados por los actores involucrados – municipios, comunidades y empresas.

De forma complementaria, México ha lanzado junto con otros países una Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Esta Alianza permitirá transformar la relación entre gobierno y sociedad

para fortalecer la democracia, “basándose en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas.”<sup>1</sup> De esta forma, se busca crear un ambiente propicio para que, a través de nuevos proyectos y soluciones innovadoras, sea posible “generar cambios trascendentales que promuevan el crecimiento económico, la inclusión social, la mejora de servicios públicos, la capacidad de respuesta y el combate a la corrupción.”<sup>2</sup>

Así, en un esfuerzo por fortalecer el marco institucional que aplica al uso de los recursos naturales y como compromiso en el contexto de la Alianza, México busca su adhesión a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Con esta acción, México busca alinearse a los estándares internacionales de transparencia en los sectores extractivos, transparentando datos de producción; ingresos; detalles de concesiones (minería) y contratos (hidrocarburos); beneficiarios reales de las empresas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva e información relacionada con los ingresos que el gobierno obtiene de este sector al igual que su destino.

Esta Iniciativa busca promover una administración abierta y transparente de los recursos naturales. Bajo los estándares de la iniciativa, los beneficios económicos derivados de la extracción de estos recursos son sujetos de un ejercicio continuo de rendición de cuentas de cara a todos los actores interesados – gobierno, empresas y sociedad civil – de manera clara, estandarizada y predecible. A través de esta Iniciativa es posible transparentar cómo se emplea y a quién beneficia el patrimonio de recursos naturales no renovables de una nación, y reducir la incidencia de actos de corrupción y desvío de recursos.

México ha realizado un gran esfuerzo para modernizar la forma en que aprovecha sus recursos naturales. Sin embargo, es necesario que mantenga un esfuerzo permanente para administrar su riqueza natural de forma responsable y sostenible. Es por ello del compromiso para generar un uso eficiente de los recursos naturales en concierto con la rendición de cuentas, promoviendo que los ingresos y beneficios obtenidos contribuyan al bienestar de los hogares mexicanos.

*Dr. Miguel Messmacher Linartas  
Subsecretario de Ingresos  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

- 1 Plan de acción 2013 - 2015 Alianza para el Gobierno Abierto; Página 5.
- 2 Plan de acción 2013 - 2015 Alianza para el Gobierno Abierto; Página 5.

# Prefacio

En el camino de la historia del desarrollo yacen los cadáveres de iniciativas muertas y bien intencionadas que prometían resolver los problemas mundiales: la Revolución Verde, Big Aid, el Consenso de Washington, el Apoyo Presupuestario, las Alianzas Público - Privadas, la revolución de las Tecnologías de la Información, entre otros. Cada tendencia nos ha dejado alguna enseñanza, pero también cada una ha entregado menos de lo prometido. La transparencia y mayores datos, códigos y normas, así como la gobernanza colectiva, parecen ser favorables en la actualidad. Gracias a la evaluación por parte de colegas, los índices de gobernanza y la adaptación continua, estas ideas se están volviendo más robustas. Al igual que las tendencias previas son dignas de elogio, el entusiasmo de un grupo de académicos debe moldearse y adaptarse con la experiencia de los practicantes del día a día.

Al leer artículos académicos uno creería que la gobernanza colectiva es una práctica común. Sin embargo, sorprende que son pocas las iniciativas de gobernanza colectiva que han sido capaces de mantener compromiso o relevancia. La práctica de la gobernanza colectiva, no solo las consultas entre los diversos interesados, sino una toma de decisiones colectiva real, ha quedado tristemente relegada detrás de la literatura académica y del debate sobre el desarrollo. La práctica que existe no ha sido bien documentada y, en consecuencia, los desafíos del proceso se han pasado por alto.

En la práctica, la gestión de la gobernanza colectiva es un proceso lento y difícil, no apto para los débiles de carácter. Se trata de una forma de gobernanza donde las normas regulatorias, la legislación, los impuestos, los apoyos, las consultas, las investigaciones y otras herramientas gubernamentales más convencionales, se han agotado o no son viables. Aunque puede decirse que es uno de los procesos que han gozado de mayor éxito, incluso el proceso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) ha dejado heridas. Lo anterior es de esperarse —las soluciones a problemas de gobernanza aparentemente insuperables son, por definición, difíciles—. Aun con la dificultad, existen buenas prácticas, por lo que decidimos documentar nuestras experiencias. Si pretendemos que la gobernanza colectiva y las acciones de los interesados formen parte de la gobernanza moderna, es preciso que todos aprendamos qué funciona y qué no. Debemos ser más rápidos para compartir las buenas prácticas con otros esfuerzos.

Los autores somos practicantes, no académicos. En el mejor de los casos somos emprendedores de la gobernanza con experiencia de primera mano sobre los límites de las capacidades del gobierno. Esperamos que este libro sea una guía útil para quienes se enfrentan a desafíos similares, ya sea luchando contra la corrupción, promoviendo los derechos humanos o regulando la construcción, los medicamentos, las armas, los puertos, las cuestiones ambientales, la planeación urbana, la prensa y otros desafíos de la gobernanza en el siglo XXI.

El presente libro se divide en cuatro partes principales:

1. Una introducción, titulada “¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?”, que pretende explicar el concepto de gobernanza colectiva y por qué se ha convertido en un

concepto tan atractivo en foros académicos y de desarrollo. No obstante, más allá de la discusión, la teoría y el reconocimiento, concluimos que la práctica es limitada.

2. Una breve historia del EITI, “Gobernanza colectiva en la práctica”, que es la experiencia principal de los autores y desde donde extraemos nuestras conclusiones generales sobre el emprendimiento de la gobernanza más adelante en el libro.
3. La sección más importante del libro, “Cómo ser un emprendedor de la gobernanza: un marco para gestionar la gobernanza colectiva”, que sirve como un manual para la gobernanza colectiva, incluyendo las condiciones previas que requiere el modelo, cómo fomentar la confianza aprovechando el impulso y cómo gobernar la gobernanza. En esta sección también se pone a discusión la sabiduría convencional acerca de la mecánica de la gobernanza colectiva. Más que tratar de concertar objetivos a largo plazo entre grupos diversos y en conflicto, un emprendedor de la gobernanza comienza por buscar un pequeño consenso desde el cual se puede crear confianza y progreso.
4. Recomendaciones y conclusiones, incluyendo la aplicabilidad de un modelo de gobernanza colectiva a otros sectores, además de recomendaciones para la comunidad internacional.

“Más allá” de los gobiernos no debe interpretarse como “en lugar de” los gobiernos. La gobernanza colectiva debería reforzar y fortalecer los sistemas gubernamentales y afianzar la capacidad de las instituciones formales para cumplir con su trabajo. En efecto, la forma de calificar el éxito para tales intervenciones, incluyendo

el EITI, debería ser la capacidad de graduarse sin requerir de la gobernanza colectiva formal. Sin embargo, y al menos por ahora, existen ciertos desafíos que los gobiernos no pueden resolver por sí mismos. Por ejemplo, en cuanto a la gobernanza del petróleo, el gas y los minerales, se requiere la colaboración de actores de la sociedad civil y de las empresas para que los beneficios puedan compartirse.

Elegimos de forma deliberada el título de este libro, *Más allá de los gobiernos*, con el fin de que fuera percibido como una adición a otros libros destacados: *Más allá de los negocios* (título original: *Beyond Business*; las memorias de John Browne, un juego de palabras respecto a la redefinición de la marca British Petroleum (BP) como “Beyond Petroleum” [más allá del petróleo] que él mismo efectuó)<sup>1</sup> y *Más allá de la caridad* (título original: *Beyond Charity*, de la Fundación Rockefeller).<sup>2</sup> Distintas áreas de la responsabilidad social y de la gobernanza corporativa también se conocen como “más allá del cumplimiento”<sup>3</sup>, incluso nombramos la conferencia mundial del EITI que se celebró en el año de 2013 como “Más allá de la transparencia.”

El subtítulo “Cómo lograr que la gobernanza colectiva funcione” se explica en los capítulos subsiguientes y está sustentado por el EITI como caso práctico de la gobernanza colectiva. Los desafíos, las lecciones y las oportunidades del proceso se presentan con la intención de proporcionar al lector algunas respuestas en cuanto a si el modelo de gobernanza colectiva es tan atractivo como se describe en la literatura y, de ser así, bajo qué circunstancias.

La tercera parte, “Cómo ser un emprendedor de la gobernanza: un marco para gestionar la gobernanza colectiva”, es la parte más importante y tiene la intención de funcionar por sí sola como un manual para los encargados de las iniciativas de gobernanza colectiva.

Las opiniones de los autores son las de los practicantes. El libro está escrito a partir de nuestra propia experiencia, aunque se hace referencia a literatura académica que en ocasiones fue reveladora y en otras equivocada. Nuestras conclusiones no solo van en contra de las ideas académicas predominantes, sino que en ocasiones van en contra de la intuición. Por ejemplo, en la literatura que revisamos se sugiere que los esfuerzos encaminados a la gobernanza colectiva, como muchos otros, deberían comenzar por identificar objetivos, misiones y metas claros. No es eso lo que nosotros sugerimos. En última instancia, la gobernanza colectiva es una variante de lo que en alemán se puede describir como *realpolitik*<sup>4</sup>, un esfuerzo por encontrar soluciones prácticas en lugar de soluciones basadas en una ambición ideológica. Cuando se trata de la gobernanza colectiva, es probable que resulte contraproducente buscar alcanzar acuerdos entre interesados con enormes diferencias entre sí respecto de un objetivo claramente definido. En cambio, lo que nosotros recomendamos es un proceso que los mediadores y los consejeros matrimoniales conocen bien: comenzar por aceptar que los distintos actores pueden desear obtener diferentes resultados del proceso. Por tanto, en lugar de tratar de llegar a un acuerdo con respecto al resultado final, o incluso sobre el asunto más importante, es necesario buscar un consenso que logre mantener, de cualquier manera, a los grupos dispares en la mesa. Desde esa plataforma, se puede generar confianza, y **el consenso se puede trasladar entonces de lo pequeño a lo significativo.**

- 1 Browne, 2010.
- 2 Abrahamson, 2013.
- 3 Prakash, 2001.
- 4 *Realpolitik*: “Sistema de políticas o principios basados en consideraciones prácticas en lugar de morales o ideológicas. Origen—principios del siglo XX: del alemán *Realpolitik* ‘políticas prácticas’” (<http://www.oxforddictionaries.com>). Al respecto, comparte aspectos de su enfoque filosófico con aquellos del realismo y el pragmatismo.

# Agradecimientos

Agradecemos a Clare Short, Peter Eigen y todos quienes han servido en el Consejo del EITI, Sam Bartlett, Dyveke Rogan y demás miembros de la Secretaría Internacional, al Centro Bellagio de la Fundación Rockefeller, a los miles de personas que diariamente contribuyen a la implementación del EITI, a nuestras esposas y familiares que no eligieron, sino que amablemente aceptaron vivir con el EITI.

Sam Alston, Edward Bickham, Stuart Brooks, Richard Dion, Gavin Hayman, Michael Jarvis, Mark Moody Stuart y Pablo Valverde, quienes revisaron varios borradores de todo o parte del libro.

Gracias a Rebecca Macklin de Greenleaf Publishing por su apoyo y sus aportes en todos los puntos. También agradecemos a Motoko Aizawa, Alexander Gillies, Dani Kauffman, Erica Westenberg y a las demás personas que contribuyeron en las diversas etapas de desarrollo de este libro.

# Parte 1: Introducción

# 1

## ¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?

### **1.1 ¿Qué es la gobernanza colectiva? Mucha plática, menos aplicabilidad e incluso menos práctica**

Conforme evolucionan nuevos modelos de desarrollo, también surgen nuevos vocabularios. Algunos de estos son torpes, pesados y mal definidos. Por ejemplo, la falta de consenso en cuanto a la definición de gobernanza colectiva ha dificultado la teoría y ha ocasionado que se le pida más de lo necesario. Adicionalmente, hemos añadido al léxico nuevas expresiones que pretenden describir nuevos conceptos. Todo esto precisa una explicación.

De acuerdo con el Banco Mundial,<sup>1</sup> la “gobernanza” se trata de los procesos mediante los cuales se realizan negociaciones entre el Estado y la sociedad, incluyendo políticas e instituciones, y cómo son posteriormente implementadas y monitoreadas por las organizaciones. El “gobierno”, el cual comprende las instituciones que gobiernan una sociedad, guarda relación con lo anterior.

La experiencia y la historia apuntan hacia algunas áreas de la gobernanza que, ya sea a través de la debilidad para exigir el cumplimiento o de la incapacidad o los pocos incentivos para legislar, no han sido consideradas por las instituciones o los gobiernos. La gobernanza colectiva<sup>2</sup> ha surgido como una de muchas respuestas a estas lagunas en la gobernanza. Otras respuestas incluyen las negociaciones de tratados internacionales, las leyes internacionales para obligar a los gobiernos a actuar y las medidas de normatividad no vinculantes como la autorregulación empresarial y las alianzas entre los sectores público y privado.

El término “acción colectiva” se está usando cada vez más en contextos contra la corrupción. Se basa en el entendimiento de que la corrupción puede beneficiar al individuo que paga los sobornos al menos a corto plazo, incluso si la colectividad sufre a la larga. La solución a este Dilema del Prisionero podría estar en que todos se unieran para actuar de manera colectiva. Ya en 1965, Mancur Olson escribió en su obra fundamental *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*: “En efecto, a menos que la cantidad de individuos en un grupo sea muy reducida, o a menos que haya coerción o algún otro dispositivo especial que haga que los individuos actúen de una forma que convenga a sus intereses comunes, *los individuos racionales egoístas no actuarán con el fin de alcanzar los intereses comunes o del grupo*”<sup>3</sup> (sus cursivas). Consideramos que el EITI es el tipo de dispositivo especial que hace que los individuos actúen en aras del interés común.

Ahondando en el tema, los autores definen la gobernanza colectiva como “la participación formal de los representantes del gobierno, de la sociedad civil y de las empresas en la toma de decisiones y en las discusiones de las políticas públicas.” Esta

definición retoma a Ansell y Gash<sup>4</sup> y a Donahue y Zeckhauser.<sup>5</sup> Cuenta con cuatro elementos clave. El primero es que el compromiso es de carácter **formal**, es decir, está institucionalizado de alguna manera. El gobierno es quien debe establecer la institucionalización formal, dado que es el primero entre iguales —la gobernanza colectiva sin gobierno es una contradicción—. Existen diversas iniciativas de acción colectiva que no incluyen a los gobiernos como miembros. Cabe destacar que muchas de estas se crearon con el propósito específico de anticiparse a la necesidad de acción del gobierno que dirigiría determinadas acciones. De modo que, sin duda, los gobiernos no son un factor en esos esfuerzos, aunque no son estrictamente iniciativas de “gobernanza colectiva”

El carácter de formalidad es necesario para garantizar que todos los organismos tengan derecho a estar en la mesa de negociaciones. En el EITI, los participantes del gobierno, las empresas y la sociedad civil son formalmente parte de un foro con autogobierno. Esto ha sido un elemento crucial para la protección de la sociedad civil en el EITI.

En segundo lugar, que incluye al **gobierno, la sociedad civil y las empresas**. Los gobiernos y la sociedad civil son esenciales para garantizar la rendición de cuentas. En teoría, podría sustituirse a las empresas con alguna otra entidad relevante (como agencias de desarrollo internacional o fundaciones sin fines de lucro). De igual manera, es posible que haya más de tres constituyentes. El Consejo del EITI incluye a “países patrocinadores” que funcionan como agencias donantes y como apoyo político, y que se sientan junto a los gobiernos implementadores, aunque sesionan por separado. También incluye a los inversionistas institucionales, quienes a su vez se sientan junto a las empresas aunque tienen intereses ligeramente

distintos. Los legisladores, abogados, asociaciones industriales, fundaciones privadas, académicos, sindicatos y asociaciones religiosas pueden todos formar parte de la configuración colectiva sin que haya una jerarquía clara entre los tres. En todo caso, es esencial para la gobernanza colectiva que haya al menos tres participantes en vista de que es necesario que cualquier esquina del triángulo desafíe la relación entre las otras dos.

### **El poder de tres.**

El caso del sector extractivo ilustra la necesidad de que el gobierno, las empresas y la sociedad civil estén en la misma mesa de negociación. Con frecuencia la sociedad civil sospecha que el gobierno y las empresas están coludidas y las dejan fuera del trato. Al mismo tiempo, las empresas pueden concluir que los gobiernos y la sociedad civil se están poniendo de acuerdo para mantener a las compañías extranjeras fuera del país o para renegociar contratos. Finalmente, los gobiernos pueden tener la idea de que las comunidades y la sociedad civil los están culpando por la falta de servicios que deberían cubrirse con los impuestos y las regalías pagadas por las empresas. En consecuencia, es esencial que todas las partes puedan hacer que las otras rindan cuentas de manera colectiva, y no caer en discusiones bilaterales en donde los problemas se achaquen a quienes no están presentes.

Desde luego puede haber otras partes interesadas en la mesa de negociación, no obstante los miembros de los parlamentos, los grupos de cabildeo de las industrias o las fundaciones de empresas no entran fácilmente en ninguna de dichas categorías. La clave es traer a los jugadores adecuados a la mesa y no seguir una fórmula estricta de etiquetas en cuanto a los participantes.

En tercer lugar, deben participar en la **toma de decisiones**: esto es lo que marca la diferencia entre la gobernanza colectiva y los miles de procesos de consultoría o asesoría en los que participan múltiples interesados. Las decisiones se toman de forma colectiva, generalmente por consenso, con la posibilidad de que cualquiera de los grupos de partes interesadas pueda vetar una decisión. No contar formalmente con actores estatales como parte del proceso de toma de decisiones es un fenómeno sorprendentemente raro. En el EITI, las comisiones nacionales en los países implementadores deciden qué información debe recabarse a fin de informar el debate sobre los retos a los que se enfrenta la industria extractiva en ese país.

El último elemento es que deben participar en las **discusiones sobre políticas públicas**. Los esfuerzos relativos a la gobernanza colectiva como el EITI buscan fortalecer, no sustituir, a las instituciones gubernamentales con experiencias complementarias a fin de brindar asesoría en materia de políticas públicas. En el caso del EITI, las comisiones nacionales acuerdan publicar información, a veces análisis, y discutir sus implicaciones, aunque rara vez llegan a un acuerdo al respecto. La decisión final sobre políticas públicas permanece como competencia del gobierno.

Este libro pretende explorar únicamente este concepto limitado de gobernanza colectiva tal como la practica el EITI, esto es, los esfuerzos que se enfocan en los gobiernos, las empresas y la sociedad civil.

La encomiable Iniciativa de Comercio Ético no se incluye como esfuerzo de gobernanza colectiva debido a que en ella participan empresas, sindicatos y la sociedad civil —el gobierno no participa

formalmente—. Lo anterior funciona bien para las cadenas de suministro de las empresas minoristas, pero no es el enfoque de este libro. De manera similar, el Consejo de Administración Forestal (madera), la *Global Initiative Network* (Tecnologías de la Información y Comunicaciones, TIC) y la Asociación 4C (café) no pretenden incluir a los gobiernos en sus estructuras de gobernanza.

Otros ejemplos que se citan con frecuencia, como el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley y la Iniciativa de Integridad de la Defensa Europea, son en esencia procesos intergubernamentales con una observación formal no estatal más que con incidencia sobre la gobernanza. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es un código propuesto por el Secretario General con signatarios de múltiples empresas que cuenta con el apoyo de la sociedad civil y de los sindicatos. Es suscrito formalmente por la Asamblea General de la ONU cada dos años. Los pactos de la Iniciativa contra la Corrupción (PACI, por sus siglas en inglés) y de Integridad de Transparencia Internacional son en esencia códigos de conducta de múltiples compañías que cuentan con la participación de la sociedad civil —y ocasionalmente del gobierno—, si bien con frecuencia son de naturaleza limitada. Las asociaciones entre los sectores público y privado son esencialmente acuerdos contractuales para la prestación de servicios. Los “grupos consultivos” podrán ser multipartícipes, pero no tienen funciones de toma de decisiones o son únicamente bilaterales, como las asociaciones de padres de familia y maestros y las policías comunitarias.

Es importante enfatizar que este modo de definir la gobernanza de múltiples partes interesadas no es un juicio de valor por parte de los autores. Como el lector verá más adelante, con esta definición tan restrictiva no pretendemos evangelizar sobre el modelo de la

gobernanza colectiva como la solución a todos los problemas de las lagunas de la gobernanza y no contamos con la experiencia suficiente para sugerir que podría ser un mejor modelo para los problemas que las iniciativas antes citadas están tratando de resolver. Tememos que no. El punto de definición es que tengamos claro desde el principio sobre qué estamos discutiendo.

Asimismo, los autores ofrecen una disculpa al lector por su marcada preferencia a las iniciativas internacionales a lo largo del libro. Esto es meramente un reflejo de nuestra experiencia y no significa que el enfoque deba ser exclusivo para el entorno internacional.

De un modo más general, esperamos que muchas de las lecciones también sean aplicables más allá de nuestro estrecho alcance de gobernanza colectiva —para determinar si estamos frente a un caso que amerita un esfuerzo de gobernanza colectiva; no hace falta que su iniciativa coincida con todas las características anteriores, sino más bien en detectar si este enfoque podría ser aplicable a los retos de la iniciativa en cuestión.

En cualquier análisis de estas iniciativas resulta rápidamente aparente que los más representados son los casos de la administración de recursos naturales (no solamente petróleo, gas y productos minerales, sino también madera, café, agricultura, etc.). Esto dice mucho acerca de la naturaleza de los retos en tales sectores.<sup>6</sup>

Los autores también introducen el término “emprendimiento de gobernanza.” Por supuesto que no debe confundirse con el concepto de ganar dinero a partir de la gobernanza. Más bien se refiere al concepto de emprendimiento más tradicional, el de **ser**

**creativo.** El emprendimiento en la gobernanza se puede definir como el enfoque inventivo para resolver retos de la gobernanza aparentemente insuperables a través de organización, evaluación, operación, experimentación y toma de riesgos, por lo general en situaciones inciertas, peligrosas y conflictivas. Dicho término se emplea en este libro casi exclusivamente a los coordinadores del proceso de gobernanza colectiva. En ocasiones se elogia a otras partes interesadas por su emprendimiento y liderazgo, pero no debe confundirse con el rol del coordinador principal, en quien se enfoca la Parte 3 de este libro, “Cómo ser un emprendedor de la gobernanza –un marco para gestionar la gobernanza colectiva”

## 1.2 ¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?

La idea de que el futuro sea distinto del presente es tan contraria a nuestros modos convencionales de pensamiento y conducta que la mayoría de nosotros opone una gran resistencia a actuar al respecto en la práctica.

John Maynard Keynes

### 1.2.1 La topología de la turbulencia: la diplomacia está muriendo

Hacer predicciones es muy difícil, especialmente si son sobre el futuro.

Niels Bohr, Premio Nobel de Física

La lucha por la gobernanza colectiva es apremiante. En un mundo de retos complejos para las políticas y fuerzas en constante cambio, debe haber un espacio en donde puedan reunirse

los expertos e intereses principales para resolver problemas relacionados con las políticas. Como escribe Sir Mark Moody-Stuart, ex presidente de Shell y AngloAmerica y fiel partidario del EITI: “Es sólo a través de algún tipo de acción colectiva que involucre la cooperación de otros elementos de la sociedad que se pueden resolver varios problemas.”<sup>7</sup>

El mundo solía ser dirigido por los Estados. Cuando no había instituciones estatales sólidas sino recursos naturales por saquear, las empresas tomaban la estafeta y la forma de un Estado en colusión con las élites locales.<sup>8</sup> Daniel Litvin describe cómo en los siglos XVIII y XIX la *East India Company* entretejió las ganancias, la política, el robo y el autoengaño. Conspiraba con la élite política de los Mughal para obtener beneficios de la gente y de los recursos naturales. Más tarde, en el siglo XIX y principios del XX, Cecil Rhodes hizo prácticamente lo mismo con su *British South Africa Company* para explotar el oro y los diamantes. Joseph Conrad fue testigo de lo mismo en el Congo, donde “sórdidos bucaneros” pretendían “Arrancar el tesoro de las entrañas de la tierra [...] sin mayor propósito moral que el de un ladrón que irrumpe en una caja fuerte.” La *United Fruit Company* repitió este patrón en Guatemala al apoyar un golpe de estado en 1954 que detonó un conflicto social durante los siguientes 50 años.

Cuando los Estados eran muy fuertes e ignoraban o no estaban conscientes de la voluntad (o más frecuentemente del hambre) de sus pueblos, podía haber “revoluciones de los pueblos.” En 1649 en Inglaterra, 1789 en Francia y 1917 en Rusia, la sociedad civil tomó las riendas del gobierno de forma eficaz en lugar de ofrecer una forma distinta de gobernanza.

Los Estados siguen siendo poderosos, pero su poder es distinto. El mundo está cambiando más rápido que en cualquier otro momento de la historia. En consecuencia, el poder se está trasladando del norte al sur y del oeste al este. Resulta aún más importante que el mundo cuenta ahora con cuatro centros de poder —los gobiernos, las empresas, los mercados financieros y la sociedad civil— para dejar de estar dominado por los gobiernos. Los gobiernos de todas partes están perdiendo terreno ante las redes transnacionales. Esto puede observarse en las tácticas de fijación de precios de transferencia por parte de las empresas, migración, flujos financieros internacionales, cambio climático, adquisición de tierras, terrorismo y la tecnología ligada al Internet. Esto significa que los gobiernos tienen que lidiar más con las mismas u otras instituciones internacionales de gobernanza, empresas, bancos e individuos, que entre sí. Quizás esté muriendo la diplomacia entre los Estados. Larga vida a la colaboración entre actores estatales y no estatales.

El Embajador Tormod Cappelen Endresen, diplomático noruego que fue una pieza clave para instalar la Secretaría Internacional del EITI en Oslo, acuñó la frase “diplomacia innovadora” al reflexionar sobre los primeros pasos del EITI. Los autores consideran que es este el enfoque a las relaciones y negociaciones internacionales que reconoce las cambiantes relaciones de los actores estatales y no estatales, y ajusta modelos de persuasión e incentivos hábilmente a estas realidades. Como sucede con el emprendimiento de la gobernanza, la frase implica entonces la voluntad tanto de probar con nuevos enfoques como de tomar riesgos.<sup>9</sup>

## 1.2.2 La gobernanza colectiva como respuesta a la espiral desregulatoria

Los gobiernos por lo general no están bien equipados para tratar con muchas partes interesadas en tantas cuestiones transnacionales complejas. En la década de los noventa se consideraba que estas tendencias transnacionales inevitablemente ocasionarían una “espiral desregulatoria.”<sup>10</sup> Se creía que la única forma en la que los Estados podrían atraer las inversiones era eliminar las normas regulatorias o su cumplimiento a fin de permitir que las empresas pudieran bajar los costos en cuanto a derechos laborales, salvaguardas ambientales, responsabilidades fiscales, derechos humanos, transparencia, etc. En muchos casos, las normas regulatorias podían sortearse mediante sobornos. Actuar de esta manera resultaba increíblemente tentador en países con instituciones y procesos débiles. Era particularmente grave en el caso de la extracción de recursos naturales, en casos en los que la empresa no podía elegir el entorno gubernamental, sino que necesitaba hacerse de los recursos antes que sus competidores.

Por más tentadora que fuera esta conducta para las empresas, en general reconocían que a largo plazo no se beneficiaban de entornos mal regulados. Tales entornos resultaban impredecibles e inestables, además de que los sobornos podían ser arbitrarios y costosos; no obstante, estaban atrapados en una espiral desregulatoria. Se enfrentaban al Dilema del Prisionero: todos se beneficiarían de un sistema distinto, pero cualquier movimiento aislado podría afectar gravemente a la empresa.

Más adelante en su libro, Litvin describe las multinacionales de finales del siglo XX y principios del XXI. Menciona que sus instintos de poder pudieron no haber cambiado mucho y que más bien se ablandaron por las cuestiones prácticas de hacer negocios de forma segura. Escribe, por ejemplo, sobre Shell en Nigeria que “la atención mediática alrededor de Saro-Wiwa forzó a la compañía a replantearse su enfoque en cuanto a los problemas sociales y ambientales en todo el mundo, no solo en Nigeria”. De Beers se enfrentó a retos similares con los diamantes de sangre; Nike, con el trabajo infantil. Todos deben responder a un creciente descontento respecto al capitalismo como se observa, por ejemplo, con el movimiento *Occupy*.

La autorregulación de las empresas en torno a un conjunto de códigos y normas acordados, como sucede con el Consejo de Joyería Responsable (RJC, por sus siglas en inglés), se convirtió en la respuesta inicial a la espiral desregulatoria. Pronto se volvió evidente que, en los negocios internacionales, no bastaba con las acciones de las empresas. Si a final de cuentas los competidores lograban convenir en un código de conducta con disposiciones extrañas para el gobierno sobre, digamos, transparencia o rechazo a los sobornos, los gobiernos podrían encontrar nuevos actores. Más aún, desde el punto de vista de los activistas, la eficacia y legitimidad de la autorregulación comercial eran cuestionables: ¿quién la estaría haciendo valer?, ¿quién la supervisaría?, ¿no habría complicidad? Los gobiernos reformistas vieron la necesidad de organizar estos esfuerzos mediante una “normativa blanda” formal —una regulación no exigible que incentiva la buena conducta—. Esto incluía disposiciones legales para alcanzar una mayor transparencia en las operaciones, requisitos contractuales para acordar códigos de conducta o estrictas exigencias para

poder participar en licitaciones, como los Pactos de Integridad de Transparencia Internacional.

Mientras tanto, algo más estaba sucediendo. Cualquiera que supiera leer y escribir y que tuviera una computadora o un teléfono inteligente —hombre, mujer, niño o niña— dejaba de ser ajeno a la política. En los próximos 15 años habrá mil millones de personas más de clase media: la mayoría de ellas educadas, conscientes de la realidad política y con demandas por una vida mejor que la de sus padres. Las redes sociales eran un medio novedoso y más efectivo para que la gente hambrienta y encolerizada derrocara a un gobierno. Esto se hizo evidente en la Primavera Árabe, pero no se restringió al Medio Oriente y el Norte de África. Algunos gobiernos de África, Asia y Europa se han visto sacudidos por levantamientos populares y muchos de ellos han respondido modificando sus políticas de manera radical. La sociedad civil, con sus distintas naturalezas y redes internacionales, reacciona de manera ágil ante los cambios internacionales. Cada vez se vuelve más fuerte y hábil en ir más allá de la incidencia política para tomar parte en la resolución de problemas y no solo en identificarlos.<sup>11</sup> En el mejor de los casos, puede encender una antorcha e iluminar la dirección que el gobierno debería tomar, tanto a nivel nacional como internacional. En el peor de los casos, carece de rendición de cuentas, puede distorsionar los mensajes e intereses y puede ser susceptible a una doctrina engañosa y violenta.

Las empresas multinacionales se están adaptando bien, por lo general, a las oportunidades de los nuevos mercados de consumidores masivos, pero también hay ejemplos de cómo se han tenido que esforzar para echar raíces a nivel local y para ganarse la confianza de esta nueva clase media y del poder político emergente en los

países en los que operan. Pueden generar desconfianza, y algunas siguen envueltas en las conductas de una espiral desregulatoria.

Impera la necesidad de reevaluar las funciones comparativas en una sociedad global de gobiernos con sus mandatos y facultades de regular y brindar bienes públicos, las empresas como impulsoras del crecimiento económico y del empleo, del sector financiero con su vasta capacidad para mover dinero y determinar modelos de negocios sostenibles, y la sociedad civil alentada por mayores índices de alfabetización, acceso a las tecnologías y vínculos internacionales. El poder ha pasado de las instituciones formales, como el Estado, a procesos informales e inciertos, como el Internet y las redes sociales. El poder también ha pasado del Estado a los mercados. Estos cambios en la balanza de poder han sacudido las antiguas convenciones sobre quién tiene voz en la sociedad y, como sucedió en el mundo árabe, dan lugar a la violencia. Los antiguos modelos de los Estados-naciones no capturan de forma adecuada la complejidad de la gobernanza en el siglo XXI.

Este mundo fragmentado es profundamente inquietante e impredecible para los gobiernos. Continúan siendo los árbitros de las políticas públicas, pero tienen que trabajar de otra manera a fin de conservar su mandato. Deben aprender a trabajar con las empresas, el sector financiero y la sociedad civil de nuevas maneras. La normatividad no vinculante ha detenido, o al menos disminuido, la espiral desregulatoria en diversas áreas, pero para ganarse la confianza de sus ciudadanos, los gobiernos precisan mayor legitimidad. Existen dos enfoques —con frecuencia contradictorios— que los gobiernos pueden adoptar para superar esta laguna en la gobernanza, reafirmar su rol en la misma y para ganarse la confianza de sus ciudadanos. El primero es retomar

las instituciones de otros centros de poder —por ejemplo, llevando una mayor cuota de recursos naturales a las compañías paraestatales, lo cual se conoce como “nacionalismo de recursos”. Desafortunadamente, en ocasiones esto va de la mano con colocar a los medios de comunicación bajo control gubernamental. El otro enfoque es la ruta más larga y difícil: hacer un compromiso más fuerte, junto con los ciudadanos y las empresas, respecto de las cuestiones de gobernanza.

En 2007, en su informe para el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, John Ruggie documentó varios casos de “una nueva forma de iniciativas relativas a normativas blandas con múltiples partes interesadas” que detectó como emergentes:<sup>12</sup>

Estas iniciativas pueden entenderse como expresiones aún en gran medida experimentales de una práctica de generación e implementación voluntaria y mundial de normas que se presenta en diversos sectores en donde el sistema intergubernamental no ha ido a la par de los rápidos cambios que se han suscitado en las expectativas sociales [...] El rol de la normatividad no vinculante de establecer estándares sigue siendo tan importante como antes para cristalizar las normas emergentes en la comunidad internacional. El mayor enfoque en la rendición de cuentas en algunos acuerdos intergubernamentales, junto con las innovaciones en los mecanismos de normatividad no vinculante que involucran a las compañías directamente en la elaboración e implementación de las normas regulatorias, sugiere un mayor reconocimiento por parte de los gobiernos y de las empresas de la evolución de las expectativas sociales, así como de la necesidad de ejercer una responsabilidad compartida.

De modo que así se presentaba una extensión al concepto de la normatividad no vinculante en el que representantes externos de la sociedad civil actúan como supervisores del proceso y

participan en discusiones sobre las implicaciones de las políticas públicas.

No obstante, este enfoque no es ni instantáneo ni intuitivamente claro para los países autocráticos. La curva J de Ian Bremmer<sup>13</sup> explica por qué el nacionalismo de recursos es una opción tan atractiva para resolver la laguna de gobernanza en los Estados autocráticos. Establece con contundencia el peligro de pasar de la autocracia a una forma de gobierno más abierta, argumentando que es durante esa transición donde se experimenta la mayor inestabilidad. Destaca que mientras muchos países son estables gracias a su apertura (Estados Unidos, Francia, Japón), otros son estables debido a que son cerrados (Corea del Norte, Cuba, Irak bajo el régimen de Sadam Husein). Las regiones del mundo con la mayor inestabilidad en la actualidad son aquellas que se encuentran en pleno proceso de transición o donde el modelo cerrado se ha vuelto insostenible. Cuando observamos el estado de los países de la Primavera Árabe, esto parece ser una noción inobjetable.

Para los Estados cerrados que por cualquier motivo desean abrirse al mundo, las implicaciones de la teoría de Bremmer son que requerirán un apoyo significativo y constante a fin de tener “un paso seguro a través del segmento menos estable de la curva J –independientemente de la manera y el momento en que arribe la hondonada hacia la inestabilidad.” Tanto a nivel nacional como internacional, significará involucrar a los ciudadanos, a las empresas y a otras partes interesadas en maneras nuevas y desconocidas. También es probable que la transparencia tenga una función en hacer que esta transición de cerrado a abierto sea más segura y más rápida. Es posible que la capacidad de participar en discusiones sobre políticas públicas esté muy limitada. Puede

haber áreas, como la gobernanza de los recursos naturales, en las cuales el concepto extendido de la normatividad no vinculante de Ruggie resulte útil para esta transición segura, y tal parece que esto es parte de los motivos de muchos países para implementar el EITI (véase el cuadro de texto de la página 14 para conocer la relación entre el EITI y la curva J). Muchos países ricos en recursos, particularmente en el Norte de África, están emergiendo de regímenes políticos estables pero autocráticos hacia un futuro político incierto. Algunos de ellos ven en el EITI un camino a través de tal transición.

### **Los sectores del petróleo, gas y minería en un mundo turbulento**

Los sectores del petrolero, gas y minería sin duda representan un reto que no se ve en otros sectores, en el sentido de que los países no compiten de la misma forma por el negocio. En cambio, los negocios compiten por la oportunidad de explotar los recursos. Dado que los recursos no se encuentran necesariamente en países bien gobernados, el sector es particularmente susceptible a una carrera corporativa hacia el fondo. Y dado que las utilidades son considerables, pueden ser absorbidas fácilmente por la élite gobernante. Estos retos afectan a los países pobres de manera desproporcionada, y pueden verse aún más afectados por los países importadores preocupados por su propia seguridad energética y su dependencia de los recursos naturales.

En esta topografía de turbulencia, en donde la legislación y/o exigibilidad existente no es capaz de prevenir una carrera hacia el fondo en cuanto a la corrupción, los derechos humanos y demás abusos, el despertar de la gobernanza colectiva parece

casi irresistible. Ha emergido a partir del fracaso de la autocracia o de los grupos de interés adversarios para gobernar contra estos problemas. Fue solo una de muchas respuestas, aunque muy probablemente la única en la que el espacio entre la aclamación y la práctica es el más amplio.

### **El EITI y la curva J: ¿la transparencia como una cura a la inestabilidad?**

La curva J de Bremmer describe la relación entre la apertura de un país con su estabilidad. El proceso de transparencia del EITI en sociedades que recién se están abriendo al mundo podría ser un remedio a esta curva J. Normalmente se observa una disrupción considerable a partir de la publicación de información a la que no se podía acceder fácilmente en el pasado. Las partes interesadas encuentran difícil “manejar la verdad”. El grupo multipartícipe actúa como una suerte de pararrayos ante tal disrupción. A partir de la experiencia de los autores, la transparencia puede generar cuatro impactos positivos:

- 1. Diagnóstico: la recolección de datos ayuda de forma inmediata a identificar las partes del sistema que no están funcionando. Es probable que las instituciones no estén recolectando información o que no la estén registrando de manera adecuada o, incluso más preocupante, es posible que las instituciones no funcionen o que ni siquiera existan.**
- 2. Disuasión: “la luz del sol es el mejor desinfectante”<sup>14</sup> —cuando hay registros y transparencia, hay menos probabilidades de que haya malos manejos y malversación.**

- 3. Sensibilización:** la información que surge de la transparencia alimenta el debate. A muchos les puede parecer preocupante que la información pueda ser engañosa o que se le pueda dar un mal uso (“un poco de información puede ser peligrosa”), pero incluso eso obligará a las partes interesadas a explicarse mejor.
- 4. Curación:** gracias a la transparencia se pueden identificar malos manejos y se puede determinar una solución. Incluso puede ir más allá e informar y promover el debate acerca de una mejor gestión de todo el sistema.

A la fecha, el EITI tiene un historial mixto respecto a lo anterior. Con mayores esfuerzos para fortalecer el movimiento, puede haber mayores impactos:

- 1. Diagnóstico:** esta ha sido la mejor carta del EITI hasta ahora. El EITI ha iluminado el camino en cuanto a dónde mejorar los sistemas de recaudación fiscal y recolección de datos, y ha mejorado los sistemas de gobernanza en todos los países en los que ha generado informes. El informe de Liberia, por ejemplo, identificó más de 60 contratos y concesiones en materia de recursos a lo largo de los sectores extractivos, forestal y agropecuario, revelando que se adjudicaron 8 mil millones de dólares en contravención de la legislación de Liberia, esto es, en palabras de Leonard Cohen, “Todo tiene alguna grieta, así es como entra la luz”

- 2. Disuasión:** es difícil saber cuál es el impacto del EITI en este rubro, pero existen muchas pruebas en la práctica acerca de los cambios en la gestión del gobierno y las prácticas comerciales.
- 3. Sensibilización:** el EITI tiene mucho camino por recorrer en este aspecto. Si bien la información sobre el proceso y la disponibilidad de los datos van por buen camino, el contexto, el análisis y el significado están en una etapa incipiente.
- 4. Curación:** el EITI no cuenta con muchas historias al respecto. El gobierno de Nigeria ha recuperado 2 mil millones de dólares de impuestos no pagados, la República Democrática del Congo alrededor de 25 millones de dólares, y Liberia identificó un caso de fraude empresarial. El EITI podría ser una gran herramienta para evaluar de una manera más sofisticada la huella de las empresas en el desarrollo. ¿Qué tanto es el impacto? ¿Es un retorno razonable dada la inversión —tanto de forma directa como a través de los impuestos? ¿La compañía está pagando lo suficiente? ¿Es un buen negocio para los ciudadanos?

Por tanto, la gobernanza colectiva de la transparencia podría formar parte de las condiciones más favorables para la transición segura del régimen a través del segmento inestable de la curva J.

- 1 Barma *et al.*, 2012.
- 2 Este término se usa como sinónimo de “gobernanza de multipartícipes”. Damos preferencia al término “gobernanza colectiva” debido a que la noción de “partes interesadas” puede prestarse a malos entendidos, así como para evitar confusiones con el término “multisectorial”. No obstante, en la literatura del EITI y en otras fuentes, el término “multipartícipe” se utiliza con mayor frecuencia. Algunos escritores también emplean el término “gobernanza colaborativa”, pero nos preocupó el hecho de que dicha colaboración pudiera interpretarse en el sentido de que incluye los modelos de consulta de la gobernanza. “Valor compartido” también goza de un uso más extendido, aunque este término parece ser más aplicable a las intervenciones sobre responsabilidad social corporativa que a discusiones sobre políticas públicas.
- 3 Olson, 1965.
- 4 Ansell y Gash (2008) aportan seis criterios para la gobernanza colectiva: el foro es convocado por dependencias públicas; los participantes incluyen actores no gubernamentales (participación ciudadana); los participantes toman parte directa en la toma de decisiones y no son solo “consultados” por dichas dependencias; el foro está formalmente organizado y se reúne de manera colectiva (es continuo y está institucionalizado); el foro tiene como objetivo tomar decisiones a través del consenso (incluso si en la práctica no se logra tal consenso); y el enfoque está en las políticas públicas o en la gestión pública (resolución de problemas a nivel público).

- 5 Donahue y Zeckhauser (2011) también presentan seis “dimensiones” de lo que ellos llaman “gobernanza colaborativa”: formalidad (de formal a informal a tácita); permanencia (de permanente a ad-hoc y luego a temporal); enfoque (de estrecho a amplio); diversidad de los participantes (cantidad, tipo); estabilidad, que se define en términos de objetivos compartidos; y discreción, que es “el discriminante más útil para separar la gobernanza colaborativa de otras formas de interacción entre los sectores público y privado”
- 6 Ansell y Gash, 2008.
- 7 Moody-Stuart, 2014.
- 8 Litvin, 2013.
- 9 Junto con el EITI, nuestro ejemplo favorito de diplomacia innovadora es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): un proceso internacional que se ejecuta a nivel nacional, una especie de mercado para ideas sobre políticas impulsado por presiones de iguales entre países en torno a algunos principios y códigos sueltos. Las políticas con las que los países se comprometen son entonces monitoreadas por la sociedad civil y el foro internacional. No obstante, no estar bien fundamentada ni bien definida, es impulsada e incentivada por el gobierno y por iguales. Viendo a futuro, AGA encontrará dificultades para mantener el impulso, dado que el enfoque está pasando del contenido de los planes de acción de la AGA a mecanismos de revisión de la implementación (IRM, por sus siglas en inglés).
- 10 Morrison y Wilde, 2007.

- 11 Cramer, 2013.
- 12 Ruggie, 2007. En su informe, cita en particular los Principios Voluntarios en materia de Seguridad y Derechos Humanos, los cuales promueven la evaluación de riesgos corporativos de derechos humanos y la capacitación de los proveedores de seguridad en el sector extractivo; el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley, que busca frenar el flujo de los diamantes de sangre; y el EITI.
- 13 Bremmer, 2006.
- 14 Brandeis, 1914.

# Parte 2: Breve historia del EITI

## 2

# La gobernanza colectiva en la práctica

Reconocer que algunos de los desafíos más complejos a los que se enfrenta la gobernanza se pueden manejar de mejor forma a través de enfoques colectivos es fundamental para el EITI. Para poder recoger enseñanzas sobre la gobernanza colectiva a partir del EITI, primero es necesario esbozar su historia, describir qué es, hasta dónde ha llegado y por qué se ha desarrollado del modo en que lo ha hecho.

### **2.1 “Publiquen Lo Que Pagan” y el lanzamiento del EITI**

A finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, hubo un auge de literatura académica en torno a la “maldición de los recursos”<sup>1</sup> por estudiosos de la talla de Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz, Terry Lynn Karl y Paul Collier, en donde se describía cómo los enormes beneficios potenciales del petróleo, el gas y la minería no se estaban realizando y se asociaban con un incremento en la pobreza, el conflicto y la corrupción. El problema iba más allá del conocido fenómeno económico de la enfermedad holandesa, mediante la cual la riqueza en recursos naturales ocasionaba que otros sectores se volvieran poco competitivos y los sectores nacionales perdían la batalla contra

importaciones más baratas. Otros efectos comunes rodeaban la captación de los ingresos por partes de las élites, la corrupción, el deterioro del desarrollo de los sistemas fiscales para recaudar ingresos de los sectores no extractivos y tensiones exacerbadas en la región y en las comunidades. Estos escritos delineaban las complejidades de la gobernanza de los recursos extractivos —licitación, exploración, licencias, contratos, operaciones, ingresos, cadenas de suministro, participación estatal, comercio, contenido local, transporte, servicios, asignaciones y gasto—. Destacaban inquietudes en materia ambiental, política y social. Cada uno esbozó los remedios para poner fin a la maldición, subrayando con frecuencia que ninguna acción aislada sería capaz de sortear todos los desafíos. No obstante, la literatura era clara —la transparencia y el diálogo debían formar parte del punto de partida.

Los análisis académicos estuvieron seguidos por más y más artículos periodísticos<sup>2</sup> y por una campaña en aumento de Global Witness, Human Rights Watch,<sup>3</sup> Oxfam America<sup>4</sup> y otras organizaciones de la sociedad civil. El financiero internacional George Soros estableció un programa de “Vigilancia de Ingresos” bajo su Iniciativa para una Sociedad Abierta con el fin de investigar el flujo de los fondos de las petroleras a los gobiernos en la región del mar Caspio. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) dieron un paso más en la aplicación de la retórica sobre la responsabilidad social corporativa y estaban buscando una ley para que las empresas reportaran sus pagos a los países en desarrollo. El eslogan de la campaña de la sociedad civil de “Publiquen Lo Que Pagan” (PWYP, por sus siglas en inglés) se extrajo de un informe de Global Witness, *Un crudo despertar*. Lanzada en diciembre de 1999, se enfocaba en la opacidad y los malos manejos del crudo

en Angola. El informe concluía con un llamado a las compañías para adoptar “una política de total transparencia [en] Angola y en otros países con problemas similares relacionados con la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno.”<sup>5</sup>

En respuesta a la campaña, en febrero de 2001 BP publicó el bono de firma de 111 millones de dólares que pagó al gobierno de Angola por una licencia en aguas profundas. Se comprometió a publicar más, lo que provocó una fuerte reacción en Angola. En sus memorias publicadas en 2010, *Más allá de los negocios*, Lord John Browne, el entonces Director General de BP, recuerda cuando recibió una fría carta del director de la paraestatal petrolera angoleña, Sonangol, que decía: “[E]s con gran sorpresa, y algo de incredulidad, que descubrimos a través de la prensa que su compañía ha estado publicando información sobre las actividades relacionadas con el petróleo en Angola.”<sup>6</sup> La reacción y las amenazas del gobierno de Angola hicieron que Lord Browne concluyera lo siguiente: “Es claro que un enfoque unilateral en el que una empresa o un solo país tenía la presión de “publicar lo que paga” no era factible”

Las petroleras presentaron sus argumentos con miras a una transición de la presentación de informes por parte de las empresas, tal como pretendían PWYP y otras iniciativas, a la presentación de informes por parte de los gobiernos con el fin de reducir el conflicto con los gobiernos anfitriones y los riesgos en los contratos. Si se iba a exigir que las compañías presentaran informes, querían un esfuerzo global para nivelar el campo de juego que requería que todas las empresas de determinado país divulgaran su información. Fue en este punto cuando las empresas del sector minero brindaron su apoyo, ya que vieron al proceso como una oportunidad de generar un mejor entendimiento sobre su amplia contribución a la economía.

El gobierno del Reino Unido —la Oficina del Gabinete, el Departamento para el Desarrollo Internacional (que en ese momento era presidido por quien sería la futura presidenta del EITI, Clare Short), el Tesoro, la Cancillería y el Departamento del Comercio y la Industria— estaba escuchando tanto a la iniciativa Publiquen lo Que Pagan como a las petroleras. Vieron entonces la oportunidad de desarrollar una iniciativa sobre la base de una noción de igualdad de transparencia para los gobiernos y las empresas.

A menudo se cree que el EITI fue lanzado en 2002. Es cierto que el entonces primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, esbozó la idea del EITI en un discurso destinado a la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en septiembre de 2002. No obstante, la problemática relación entre el primer ministro Blair y el presidente Robert Mugabe de Zimbabue ocasionó que el Primer Ministro británico nunca diera su discurso como lo tenía previsto.

## **2.2 Las negociaciones entre las partes interesadas para acordar los Principios del EITI**

Tras la publicación del discurso de Blair, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) concertó una reunión de representantes de la sociedad civil, del gobierno y del sector empresarial. Se acordó que se tendría que desarrollar de manera conjunta una especie de estándar sobre la publicación de información. En una conferencia en Londres que se celebró en junio de 2003,<sup>7</sup> se acordó una Declaración de Principios para aumentar la transparencia de los pagos y de los ingresos en el sector

extractivo.<sup>8</sup> Estos 12 principios del EITI estaban enfocados en la necesidad de una administración prudente de los recursos naturales basada en mayor información y en el debate público. Afirmaban que existía la creencia de que “se requiere un enfoque viable para la divulgación de pagos e ingresos, siendo esto fácil de emprender y utilizar.”<sup>9</sup> Más de 40 inversionistas institucionales firmaron una declaración de apoyo para el EITI que argumentaba que la divulgación de la información mejoraría la gobernanza corporativa y reduciría el riesgo.<sup>10</sup>

Después de dicha reunión, algunos países como Nigeria, Azerbaiyán, Ghana y la República de Kirguistán exploraron cómo podrían aplicarse estos principios. Posteriormente se les unieron Perú, la República del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Timor Leste y Trinidad y Tobago.

La transparencia en el desarrollo de los recursos naturales fue promovida en las cumbres del G8 en 2003 en Evian y en 2004 en la isla del Mar, Georgia. El G8 hizo un llamado al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial para brindar apoyo técnico a los gobiernos que deseaban adoptar las políticas de transparencia. Esto originó el establecimiento del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (MDTF, por sus siglas en inglés) para el EITI en 2004. Con contribuciones de 14 países donantes, el MDTF ha desembolsado desde entonces casi 70 millones de dólares en asistencia técnica y financiera a los programas del EITI en casi 60 países.

No obstante, la resistencia a la implementación del país anfitrión, el Reino Unido, era un problema. Como Edward Bickham, entonces de AngloAmerican, les dijo a los autores: “sería justo destacar que la no implementación en el Reino Unido del EITI se habría convertido

en un problema político —si bien únicamente a nivel de puntos a debatir— para algunos países africanos que lo tomaron como una confirmación de una ideología imperialista.<sup>11</sup> Posteriormente, Noruega se comprometió a implementar el EITI en 2006, lo que abrió el camino para que los países bien gobernados de la OCDE guiarán las conversaciones. El EITI estaba progresando hacia no solo ser un club de países con desafíos de gobernanza, sino un estándar mundial para todos. El hecho de que los países de la OCDE hayan iniciado la implementación también hizo que fuera políticamente posible involucrar a algunas de las economías emergentes que hasta ese momento no habían mostrado interés, como Brasil.

### **2.3 Lecciones de las primeras experiencias de los países con el EITI: los Criterios del EITI**

En marzo de 2005, las partes interesadas del EITI y los países implementadores se reunieron nuevamente en Londres para la segunda conferencia. La secretaria de Estado del Reino Unido para el desarrollo internacional, Hilary Benn, resumió:

Nuestra experiencia en los cuatro países donde se implementó la prueba piloto del EITI [...] es que mientras muchos países han tomado caminos distintos para la implementación, esto requiere ser respaldado por reglas de juego internacionales y claras, a fin de que la iniciativa sea eficaz y verosímil.

Estos distintos enfoques a los principios se condensaron en seis Criterios del EITI, los cuales pretendían establecer “las reglas del juego.” Benn también anunció el establecimiento de un Grupo Asesor Internacional, el cual incluiría representantes de los gobiernos, de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil, para sacar adelante el EITI.

Resultó cada vez más claro que el EITI no estaba evolucionando, como muchos lo habían anticipado, hacia un estándar de responsabilidad social corporativa voluntaria para las empresas, sino más bien en un estándar de divulgación implementado por los países. Los criterios se enfocaban en lo siguiente:

La publicación periódica de todos los pagos sustanciales de petróleo, gas y minerales efectuados por las compañías a los gobiernos (los “pagos”) y de todos los ingresos sustanciales provenientes del petróleo, el gas y los minerales recibidos por los gobiernos de las empresas de petróleo, gas y minerales (los “ingresos”) a una amplia audiencia de una manera accesible, integral y comprensible para el público en general.<sup>12</sup>

También reconocieron que la sociedad civil tenía que participar activamente en el proceso para optimizar la rendición de cuentas.<sup>13</sup>

## **2.4 Evaluación de la transparencia: la validación del EITI**

Para la tercera conferencia global del EITI en Oslo celebrada en octubre de 2006, los países implementadores (que para entonces incluían también a Nigeria y Camerún) se encontraban preparando sus primeros Informes de conciliación del EITI. Azerbaiyán ya había producido informes que abarcaban los ingresos de 2003 a 2005; y Nigeria, un informe que abarcaba de 1999 a 2004. Junto con la producción del Libro de Referencia del EITI en 2005, el cual proporcionaba una guía sobre cómo elaborar tales informes, el Grupo Asesor Internacional contaba con los enfoques emergentes suficientes como para introducir la Guía de Validación del EITI, que estipulaba los indicadores que los países implementadores tenían que satisfacer para cumplir

con el EITI.<sup>14</sup> La guía se presentó en la conferencia de Oslo, lo cual marcó definitivamente el final del comienzo del EITI. La guía también incluía por primera vez un proceso formal para convertirse en país “candidato” del EITI.

De 2002 a 2006, el EITI había sido dirigido valerosamente por un pequeño grupo en el DFID que contaba con una capacidad administrativa reducida.<sup>15</sup> En esa ocasión también se acordó que el EITI debería tener su propia estructura de gobernanza a fin de desarrollar y mejorar la credibilidad: un Consejo, una Secretaría y una Conferencia de miembros cada dos años para nombrar al Consejo. Peter Eigen, cofundador y ex presidente de Transparencia Internacional y desde ese momento presidente del Grupo Asesor del EITI, fue nombrado el primer presidente del Consejo. La Secretaría Internacional del EITI se estableció más tarde en Oslo en septiembre de 2007 con Jonas Moberg designado como su jefe. Después de dos periodos en el cargo, Peter dimitió y la Muy Honorable Clare Short fue nombrada presidenta en París en la quinta Conferencia Global del EITI en marzo de 2011.

Con los principios que estipulaban sus objetivos, los criterios que contenían los requisitos mínimos y la guía que establecía sus indicadores, se pensó que el EITI tenía una estructura fija que enmarcaría de manera clara las expectativas de los países implementadores. En efecto, el EITI había evolucionado a un estándar de gobernanza colectiva. En febrero de 2009, Azerbaiyán se convirtió en el primer país en cumplir con dicha norma, y pronto se le unieron Liberia, Timor Leste, Nigeria y Ghana.

## 2.5 Mayor relevancia del EITI: el Estándar del EITI

Las normas brindan con frecuencia una base firme, pero necesitan evolucionar de acuerdo con la experiencia y las circunstancias. Rápidamente se hizo evidente que las normas del EITI habían dejado muchas cuestiones abiertas, como por ejemplo con cuánto tiempo los países implementadores debían cumplir con el estándar y que tan periódica y oportunamente deberían presentarse los informes.

Así que en 2009 (cuarta Conferencia en Doha) y 2011 (quinta conferencia en París), el Consejo del EITI emitió revisiones de las normas del EITI.<sup>16</sup> Como reemplazo de la *Guía de Validación del EITI*, estas incluían seis “notas de políticas” que brindaban mayor claridad y guía. Los “indicadores” se volvieron “requisitos” y se consideraron más como pasos que debían seguir los países implementadores que como indicadores a ser evaluados por validadores externos. La edición de 2011 de las normas del EITI, por primera vez, incluían la necesidad imperativa de que la información se presentara tanto periódica como oportunamente.

Poco después de la Conferencia de París de 2011, Scanteam publicó una evaluación del EITI.<sup>17</sup> En la evaluación se reconocían innovaciones emocionantes en muchos de los países implementadores—por ejemplo, Liberia había incluido la silvicultura y la agricultura; los informes de Nigeria incluían auditorías físicas y de procesos, así como auditorías financieras; los informes de Ghana y Perú incluían información sobre los montos pagados a niveles subnacionales de gobierno, etc. Sin embargo, previa consulta a diversas partes interesadas del EITI, Scanteam concluyó que “es poco el impacto que se puede distinguir a nivel

social [...] lo que se debe en gran parte a la falta de lazos [del EITI] con procesos e instituciones reformadores del sector público de mayor relevancia.”<sup>18</sup> Descubrió que el estrecho enfoque del EITI no estaba funcionando sistemáticamente en apego a los principios establecidos en 2003. Las expectativas de una mayor transparencia también estaban en aumento. El EITI debía evolucionar para seguir siendo una oferta real de liderazgo. Se podía y se tenía que presionar más para alcanzar un consenso. El Consejo y otros interesados reconocieron que el EITI necesitaba hacer más para alentar a los países a utilizarla como plataforma para una mejora aún más importante en la administración de los recursos naturales.

El Consejo emprendió una revisión exhaustiva de la estrategia para resolver tres desafíos principales:

1. Cómo garantizar que el EITI proporcionara información más inteligible, integral y confiable
2. Cómo afianzar el proceso en un diálogo nacional sobre la gobernanza de los recursos naturales, es decir, vincular al EITI con procesos gubernamentales más amplios en torno a la recaudación fiscal, las políticas extractivas y la gestión presupuestal
3. Cómo incentivar un progreso continuo más allá del cumplimiento

La sociedad civil arribó a la mesa con una fuerte agenda, particularmente en cuanto a utilizar el proceso para mostrar no sólo cuánto se había pagado, sino cuánto debió haberse pagado — es decir, qué valor se habría creado para el gobierno a partir de los recursos naturales—. Esto originó varias sugerencias, incluyendo una solicitud muy clara de presentación de informes por proyecto y

de transparencia en los contratos. Por su parte, las empresas estaban ávidas de ver que el proceso se abriera a un mayor escrutinio de los presupuestos y a una mayor transparencia en la asignación del gasto, flujos subnacionales y rendición de cuentas sobre permutas. Ambas partes abogaron por incluir el concepto de beneficiario real—es decir, la divulgación del propietario de “carne y hueso” de cada empresa—, pero no llegó a ser un requisito debido a que había muy poca información para determinar si los países estaban listos administrativamente para implementarlo. Actualmente está sujeta a un programa piloto a fin de analizar las posibilidades.

En consecuencia, el Estándar resultante del EITI,<sup>19</sup> lanzado en la conferencia mundial de Sídney en 2013, pretendía:

- **Hacer que los Informes del EITI fueran más comprensibles:** se requería que los Informes del EITI incluyeran “información contextual” para sustentar la información relativa a los ingresos y pagos, tal como la contribución del sector extractivo a la economía, datos de producción, una descripción del régimen fiscal, una síntesis de las leyes aplicables, una descripción de cómo se registran los ingresos de la industria extractiva en los presupuestos nacionales, un resumen de las licencias y sus titulares, y una descripción del papel que desempeñan las empresas públicas.
- **Dar más relevancia al EITI en cada uno de los países:** fue necesario que los países acordaran un Plan de Trabajo con objetivos que articularan lo que querían lograr con el EITI y que expusieran cómo deseaban lograrlo. El alcance de la implementación del EITI y sus vínculos con otras reformas tuvieron que ajustarse a fin de contribuir con los objetivos deseados.

- **Divulgación de mejor calidad y más precisa:** el Estándar requería por primera vez que en los Informes EITI se publicaran los pagos desglosados por empresa, por fuente de ingresos y, a su debido tiempo, por proyecto. Los Informes EITI también deberían estar disponibles de manera electrónica y estar formulados de tal manera que pudieran realizarse comparaciones entre países.
- **Reconocimiento a los países que van más allá de los requisitos mínimos:** el Estándar introdujo validaciones más matizadas y frecuentes con el fin de crear incentivos para un uso innovador del EITI en beneficio del país.
- **Un conjunto de reglas más claras:** el Estándar del EITI se reestructuró a partir de las Normas del EITI para condensar los 21 requisitos previos y las notas de política en siete requisitos más breves y concisos.

Para cuando se publicó este libro, el EITI se había convertido en un estándar *mundial*. Casi 50 países<sup>20</sup> estaban aplicando el EITI, y Francia, Alemania, Líbano, México y los Países Bajos, entre otros, se estaban preparando para iniciar la implementación. Se habían publicado más de 200 Informes EITI que comprendían más de mil millones de dólares en ingresos pagados. Mientras que la Secretaría Internacional permaneció relativamente pequeña, con un personal de aproximadamente 20 personas, más de 400 personas estaban trabajando en todo el mundo para implementar el EITI, y más de 800 personas laboraban en sus comisiones nacionales.

Además, fueron diversas las instituciones internacionales que citaron de manera rutinaria su relación con el EITI como prueba de su propio compromiso o buena gobernanza. Los Requisitos del EITI para la presentación de informes se vieron reflejados y en

ocasiones superados en la legislación de EE. UU., Europa, Nigeria y Liberia, en las normas de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial para los proyectos extractivos y en un conjunto creciente de políticas a nivel país como la publicación de contratos y de beneficiarios reales.

Antes de 2013, a los autores les preocupaba que el EITI se volviera irrelevante por enfocarse simplemente en la transparencia de los ingresos cuando el debate había seguido su curso. Para 2015, la preocupación se centraba en que, dado que el EITI era el juego principal en la ciudad, todos querían atribuirle algo. En muchos países, estaba comenzando a ser anfitrión de algunos temas que en el pasado eran considerados, políticamente, tabú: beneficiario real, subsidios a la producción y al consumo, comercio de materias primas, el papel y la conducta de las empresas estatales, contratos secretos, fijación agresiva de precios de transferencia, contrabando, fraude, etc. Era claro que el debate se había transformado y que la transparencia había dejado de ser una aspiración. Era una expectativa. Era a través de la gobernanza colectiva que se estaba encauzando hacia la rendición de cuentas.

### **Cómo funciona el EITI**

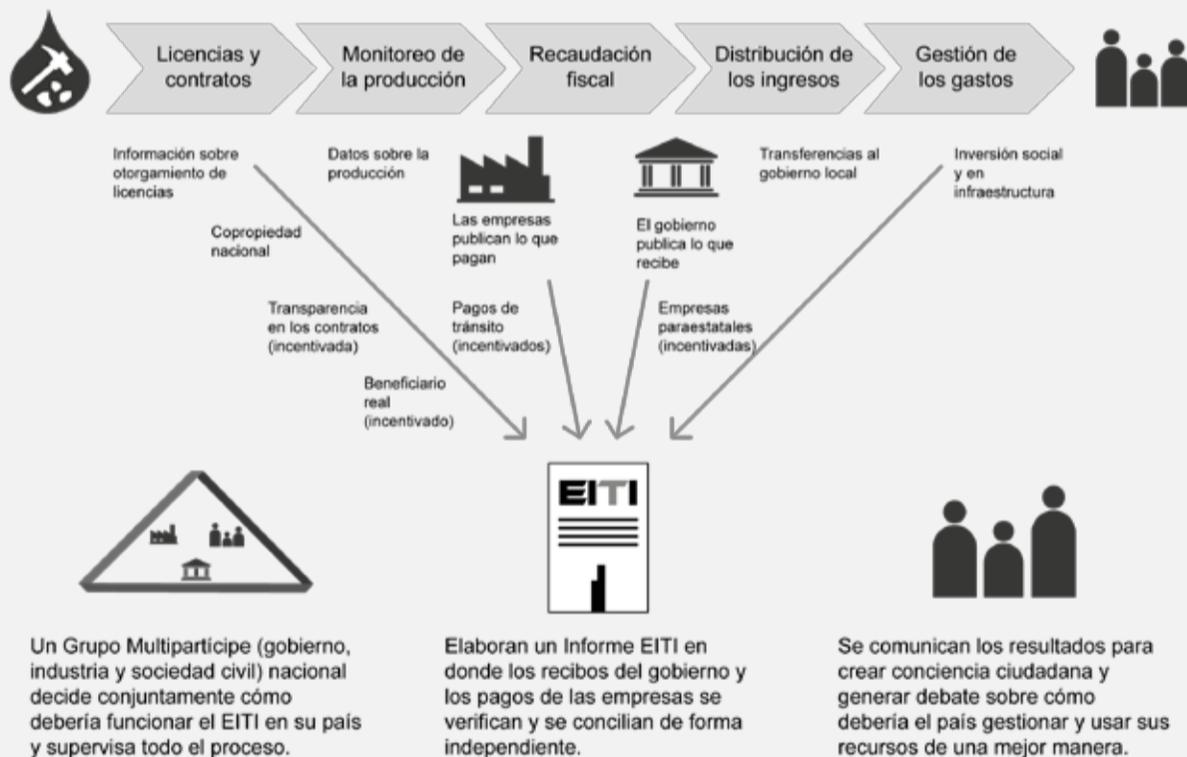
Los Criterios de 2005 estipulaban, en esencia, dos elementos centrales:



Un vez que se completaban estos dos elementos, se “validaba” el proceso EITI del país para determinar si había cumplido con los 21 indicadores EITI (requisitos posteriores) establecidos en 2006. Con base en el informe del validador, en caso de que el consejo determinara que el país había cumplido con los indicadores, era declarado “país cumplidor”. En caso contrario, continuaba siendo un “país candidato”, a menos que se determinara que no había logrado un “progreso significativo”, en cuyo caso, era excluido. Con el estándar de 2013, el alcance del proceso se amplió de la siguiente manera:

## ¿Qué es el EITI?

Garantiza una mayor transparencia y rendición de cuentas en la cadena de valor de los recursos naturales



Permanecieron los elementos centrales de la transparencia en relación con los ingresos por parte de las empresas y del gobierno, aunque se añadieron requisitos de otros componentes de la cadena de valor que iban desde las licencias y los contratos, hasta la producción, la distribución de los ingresos y la gestión del gasto público. También se impulsaron otros elementos. Siguió habiendo un enfoque importante en la titularidad nacional, donde los grupos de los interesados nacionales designaban las áreas de recolección de datos que consideraban más relevantes y significativas para su proceso.

## 2.6 El EITI desde entonces

El EITI es un Estándar, pero ningún estándar debería ser un fin en sí mismo. En efecto, a final de cuentas el Estándar y el proceso del EITI deberían ser inherentes a los procesos gubernamentales y empresariales de modo que dejen de existir como actividades individuales. El objetivo del EITI debería ser fortalecer los sistemas gubernamentales (y empresariales), enriquecer el debate público y generar confianza. Es con este fin que los autores destacan tres prioridades para el futuro:

- 1. Cambiar el enfoque de la *divulgación* a la *utilización* de la información:** debe haber más esfuerzos encaminados a garantizar que la información se refleje y se utilice de manera justa, precisa e integral a fin de enriquecer el debate público. Una base de datos sobre las industrias extractivas que incluya información sobre el EITI y en relación con impuestos, gastos, costos, precios, producción y en materia económica, social y ambiental significaría un gran avance para mejorar tanto la confiabilidad como el análisis. Las bases de datos nacionales sobre contratos de producción, impuestos, regalías, pagos de seguridad social, por ejemplo, relacionados con los catastros mineros y con los mapas de concesiones de petróleo y gas existentes pueden contribuir a aportar información a un sitio fácil de usar que sería interoperable con otros datos como población, servicios educativos y sanitarios, caminos, entre otros. Lo anterior puede darse únicamente al vincularse con otros esfuerzos relacionados con la información del ramo y garantizando que haya una mejor codificación de los datos. A nivel nacional y comunitario, requerirá que se haga más énfasis que nunca en explicar los datos a través de “infomerciales”, “escrutadores

de datos” y visualización de datos, entre otros. Para las empresas (y sin duda para las instituciones bancarias y los inversionistas institucionales), el EITI podría convertirse en un espacio útil para desarrollar políticas y directrices sobre cuestiones espinosas como la debida diligencia en la compra de activos. Por ejemplo, cómo puede una empresa tener más información sobre la propiedad histórica de otra empresa que desea comprar. Para las organizaciones de la sociedad civil y otros que han hecho campaña por una mayor transparencia, este cambio en el enfoque es un desafío bien recibido. Es un cambio que se debe, en parte, a sus esfuerzos. Si bien aún hay un largo camino por recorrer, el EITI y muchos otros esfuerzos complementarios también están abriendo paso hacia una mayor transparencia y apertura. Sin embargo, corremos el riesgo de celebrar victorias falsas a menos que dichas organizaciones sean capaces no solo de hacer campaña por más, sino también de utilizar lo que ya hay. En mayor medida, deberán analizar la información disponible y convertirla en programas de reforma. La lucha por la transparencia ha sido exitosa y debe originar una lucha por una mejor gobernanza, e incluso ser superada por esta.

- 2. Mejorar el desempeño más allá del cumplimiento:** más de la mitad de los países que implementan el EITI ya se encontraban en cumplimiento para mediados de 2013. Para 2015, esta proporción ya alcanzaba los dos tercios. El estándar evolucionó y continuaría haciéndolo, aunque, tomando el símil de una prueba de manejo, los países continúan aprobando cada año a menos que estrellen el auto. Una perspectiva de aprueba/reprueba es demasiado simple como para poder mejorar el desempeño más allá del

cumplimiento. Hay muchos mecanismos de comunicación ad hoc disponibles para incentivar y reconocer el buen desempeño, aunque también existe la gran posibilidad de vincular el desempeño del EITI con el progreso en los índices y las calificaciones, como el Índice de la Gobernanza de los Recursos del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés y anteriormente conocido como el Revenue Watch Institute),<sup>21</sup> el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés)<sup>22</sup> y las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA, por sus siglas en inglés) ambas del Banco Mundial,<sup>23</sup> los informes del FMI sobre la observancia de códigos y normas<sup>24</sup> y las calificaciones de la deuda pública. Es probable que el EITI deba reinventarse a fin de seguir siendo relevante enfocándose más en promover el buen desempeño en lugar de evaluar tecnicismos (véase el Capítulo 8).

- 3. Vincular la implementación del EITI con los esfuerzos nacionales e internacionales de reforma:** en los últimos años hemos presenciado el surgimiento de una nueva clase de procesos de desarrollo —los mercados internacionales, tal como lo demuestra la Alianza para el Gobierno Abierto—. <sup>25</sup> El EITI deberá seguir apoyándose en estos procesos para dar lugar a un mayor aprendizaje, mayor intercambio de información y coordinación, y mejores prácticas. A nivel nacional, los procesos del EITI necesitan actuar meramente como portales y comentarios que permitan fortalecer el procesamiento de datos dentro de los gobiernos y las empresas, así como mecanismos de rendición de cuentas dentro del marco existente de gobernanza (el parlamento, los medios, el poder judicial, etc.). Uno podría visualizar

fácilmente a los países implementadores del EITI yendo más allá de la presentación de informes anuales para, en su lugar, facilitar un foro para el uso de la información existente y hacer que los gobiernos y las empresas rindan cuentas.

El EITI se encuentra en plena transición. La agenda posterior al cumplimiento libera a la Secretaría Internacional de ser quienes establecen el Estándar del EITI para convertirse en quienes facilitan lo que los países desean obtener del EITI. Como lo dijo una voz de la sociedad civil de Tanzania recientemente: “Esta es la discusión que hemos estado esperando”. Parafraseando al presidente Kennedy: no preguntes lo que puedes hacer por el EITI, sino que el EITI puede hacer por ti.

No obstante, muchas de las partes interesadas —tanto a nivel nacional como internacional— siguen tendiendo a estancarse en debates técnicos sobre las discrepancias, la materialidad, el alcance, las auditorías y, por supuesto, el **cumplimiento**. El cumplimiento del EITI es su moneda de cambio. Una vez construida Roma, no se puede descartar en un día. El cumplimiento fue una base importante para ampliar el debate, pero ahora puede ser una distracción. El cumplimiento con el estándar no debe interpretarse como un objetivo final en sí mismo.

Desde entonces, el EITI ha actualizado su proceso de Validación y ha logrado buenos avances, pero las siguientes preguntas que surgieron durante la revisión del proceso de Validación persisten y presentan desafíos conceptuales importantes para otros esfuerzos en pro de la gobernanza basados en normas:

- ¿La evaluación de la implementación debería centrarse únicamente en si se satisfacen todos los requisitos del EITI? ¿Qué hay de los elementos que se “incentivan” en lugar de “exigirse”?
- ¿Deberían tomarse en cuenta el esfuerzo y el progreso para cumplir con los requisitos en el tiempo?
- ¿Debería el EITI reconocer los logros que superan los requisitos mínimos?
- ¿Qué énfasis, de haberlo, debería hacer la Validación en cuanto al progreso para cumplir con los objetivos nacionales y en cuanto a los resultados y el impacto de la implementación del EITI?
- ¿En qué medida debe reflejar la evaluación del EITI el avance para integrar la presentación de informes en los sistemas de gobierno?
- ¿Los requisitos del EITI deberían seguir siendo juzgados como “satisfechos” o “no satisfechos”? ¿O debería haber un matiz y posiblemente un mayor enfoque en la narrativa y comentarios escritos sobre el grado en que han sido satisfechos?
- ¿Debería reemplazarse el concepto de cumplidor y, de ser así, con qué?
- ¿Cómo puede EITI incentivar un progreso continuo y una implementación innovadora en los países Cumplidores?
- ¿Hasta qué grado debería el EITI permitir una mayor flexibilidad en cuanto a cómo los países implementan el Estándar del EITI, el enfoque adoptado y el tiempo requerido?

## **EITI: el nombre**

El nombre “Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas” siempre ha sido un trabalenguas. Este relato muestra que ha dejado de ser una “iniciativa” para convertirse, como mínimo, en un estándar, e incluso en más que eso. La “transparencia” es solo la mitad de la historia, ya que el proceso busca instaurar la rendición de cuentas y la reforma. “Industrias extractivas” es un término torpe para “petróleo, gas y minerales”. El Consejo podría cambiar el nombre. Aun así, es una marca bien aceptada, con aproximadamente 50 países que la implementan en todo el mundo tras haberla adoptado. Prácticamente todos los países implementadores han “nacionalizado” el logotipo del EITI, es decir, lo han tomado y han añadido el color de la bandera del país o de otro modo lo han hecho suyo. El nombre dejó de pertenecerle únicamente al Consejo del EITI. Funciona bien en otros idiomas: francés, árabe, ruso, español y portugués. En cambio, la Secretaría Internacional ha intentado reducir la marca a sus siglas, tal como British Petroleum y British Gas primero se volvieron acrónimos para finalmente transformarse en los nombres BP y BG. La Secretaría también ha desarrollado y utilizado cada vez más lemas como “La transparencia cuenta” (2011-12) y “Más allá de la transparencia” (2013). El debate continúa.

## **2.7 Conclusión**

En poco más de una década, el EITI se ha transformado de una vaga iniciativa a un foro multinacional de múltiples partes interesadas para después convertirse en un estándar de transparencia mundial basado en normas, abriendo camino a

un proceso de rendición de cuentas con requisitos mínimos. Cada etapa representa un paso importante para el progreso. Esta experiencia con el EITI es otro recordatorio de la importancia de los enfoques colectivos hacia la gobernanza. Necesitó de las organizaciones de la sociedad civil para hacer campaña y para alentar a la participación; necesitó del liderazgo empresarial; necesitó de la facilitación de los representantes de países que lo apoyaban como el Reino Unido para hacer posible su ejecución; y finalmente y probablemente lo más importante, necesitó de los líderes de los países implementadores para responder y hacerse cargo.

Es la historia de un consenso en constante cambio; aprendizaje y adaptación; confianza en aumento; y un fuerte liderazgo. En su mayoría, se ha tratado de una historia de **emprendimiento para la gobernanza**. Estas son las lecciones para todos los procesos de gobernanza colectiva que se explorarán más a fondo en los siguientes capítulos.

- 1 Karl, 1997; Collier y Hoeffler, 1998; Bannon y Collier, 2003; LeBillion, 2003; Boschini et al., 2007; Humphreys et al., 2007.
- 2 Roberts, 2006; Margonelli, 2007; Ghazvinian, 2008; Shaxson, 2008; Maas, 2009; Clarke, 2010.
- 3 Bronwen (1999) aboga por una mayor transparencia en las relaciones entre los gobiernos y las empresas para “publicar todos los documentos relacionados con los pagos, regalos o contratos relativos a las operaciones en las comunidades productoras de petróleo”

- 4 Ross (2001) recomendó que los gobiernos anfitriones deberían “divulgar todos los ingresos que reciben de las empresas del sector extractivo”
- 5 Global Witness, 1999: 3.
- 6 Browne, 2010.
- 7 Participaron “140 delegados en representación de 70 gobiernos, empresas y grupos industriales, organizaciones gubernamentales, inversionistas y ONG” (DFID, 2003).
- 8 EITI, 2003a.
- 9 Principio 10 del EITI (EITI, 2003a).
- 10 EITI, 2003b.
- 11 Es grato destacar que el Reino Unido finalmente se comprometió a implementar el EITI, con lo que se convirtió oficialmente en un país candidato en octubre de 2014.
- 12 Criterio 1 del EITI (EITA, 2005).
- 13 Criterio 5 del EITI (EITA, 2005).
- 14 EITI, 2006.
- 15 La historia del EITI no estaría completa sin hacer una mención especial a los funcionarios del DFID que mantuvieron vivo el proceso durante estos años de apoyo político variable. Incluyeron, en orden alfabético, a Tim Ayers, Malaika Culverwell, Sefton Darby, Mike Ellis, Daniel Graymore, Zoe Hensby, Mary Hunt, Ben Mellor, Diana Melrose, Simon Ray y Penny Williams.
- 16 EITI, 2009.
- 17 Scanteam, 2011.

- 18 Scanteam, 2001: 1.
- 19 EITI, 2013a.
- 20 Para conocer la lista completa de los países que implementan el EITI, véase <http://eiti.org/countries>.
- 21 Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, 2014.
- 22 Véase [www.pefa.org](http://www.pefa.org)
- 23 Banco Mundial, 2011.
- 24 FMI, 2014.
- 25 Alianza para el Gobierno Abierto, 2015.

Parte 3:  
Cómo ser un emprendedor  
de la gobernanza:  
un marco para gestionar  
la gobernanza colectiva

En esta parte del libro se establece un marco para gestionar la gobernanza colectiva. Si, como se expuso en la Parte 1, muchos de los desafíos del mundo no se pueden resolver por los gobiernos, las empresas o la sociedad civil por sí solos, ¿por qué fracasan tantas alianzas? El *International Civil Society Centre* (ICSC) con sede en Berlín llevó a cabo una investigación que muestra que, de las 330 alianzas del estudio, únicamente el 24% podría describirse como un éxito frente a su función autorreportada. Un 38% adicional no hizo nada más que un lanzamiento, el 26% tuvo unas cuantas actividades irrelevantes para después desaparecer y el 12% tuvo actividades que condujeron a cumplir algunos de sus resultados establecidos.<sup>1</sup>

Las técnicas para gobernar los esfuerzos en pro de la gobernanza colectiva son muy distintas a las que se utilizan para gobernar las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones multilaterales o las corporaciones de manera individual. Dado que la gobernanza colectiva se construye a partir del conflicto, y dado que las tensiones aparecen de forma errática y desde todos los frentes, es difícil dirigir el proceso. Gestionar interrelaciones dinámicas y cuasi caóticas requiere de un arduo empeño y dedicación —un proceso que los autores denominan “emprendimiento para la gobernanza”—.

El emprendimiento para la gobernanza colectiva eficaz requiere:

- Habilidades analíticas para reconocer si existen las condiciones previas necesarias para la gobernanza colectiva
- Habilidades estratégicas para dar impulso y generar confianza
- Habilidades tácticas para trasladar el consenso de lo limitado a lo significativo

- Habilidades interpersonales y diplomáticas para hacer amistades y promover el liderazgo
- Habilidades institucionales para “gobernar la gobernanza”
- Sabiduría para saber cuándo cerrar las instituciones

Estos son los principales pilares de “cómo ser un emprendedor de la gobernanza” y cada uno se explorará en los próximos capítulos de la Parte 3, los cuales se basan sin reparo en la experiencia de los autores con el EITI.<sup>2</sup>

- 1 Biermann *et al.*, 2012.
- 2 Morrison y Wilde (2007) realizaron un estudio de iniciativas de múltiples partes interesadas en el sector del petróleo y el gas con las siguientes recomendaciones para una implementación exitosa: un claro entendimiento de las expectativas con respecto a los impactos directos e indirectos; la clara promoción del estándar; la evolución de la estructura de gobernanza; el desarrollo de una guía práctica para apoyar la implementación; la creación de una colaboración entre los diversos interesados a nivel de la implementación; una secretaría sólida con independencia y con la capacidad de movilizar a todas las partes interesadas; el apoyo político continuo tanto de los países sede como de los países productores; y un espíritu continuo de liderazgo. A partir de la experiencia del EITI, esta es una buena lista. Esta obra cubrirá todos estos aspectos y, específicamente, cuestionará el primero.

# 3

## Condiciones previas para la gobernanza colectiva

Un vacío en la gobernanza no debería significar automáticamente una respuesta de la gobernanza colectiva. El hecho de que las soluciones de la gobernanza colectiva sean cada vez más populares no significa que sean cada vez más adecuadas. No son un fin en sí mismas. Las grandes transiciones de la sociedad no suelen darse a través de alianzas: se dan a través de una mejor gobernanza por parte de los gobiernos. Por tanto, la gobernanza colectiva debería ser un mecanismo para fortalecer a los gobiernos. **La gobernanza colectiva es la expresión de una crisis:** nace de la realidad de que los modelos existentes no son suficientes para cumplir con el reto.

Son dos las condiciones que deben existir antes de siquiera considerar tomar la ruta de la gobernanza colectiva.

### **3.1 El fracaso del gobierno: considerar el vacío en la gobernanza colectiva**

Pudiera parecer tautológico, pero es importante reconocer que si hay una solución gubernamental, entonces el gobierno debería

ser la solución. Los esfuerzos de la gobernanza colectiva sólo deberían aparecer en escena en caso de que hubiera una falla real del gobierno, como la incapacidad de aprobar o hacer valer una política, un reglamento o una ley. Esto es especialmente factible en áreas controversiales de las políticas públicas como la corrupción, la violación a los derechos humanos o la libertad de prensa. Por lo general, en estas áreas existen conflictos de interés para la élite gobernante que podría estar desproporcionadamente abierta a la influencia de las empresas y sus intereses comerciales. Si el gobierno pretende manejar estos conflictos de interés, puede empezar por diseñar un código de conducta y/o proporcionar más información a fin de crear un mecanismo de rendición de cuentas que aborde el tema del vacío en la gobernanza.

Incluso si el gobierno decide elaborar un código de conducta o expedir información verificada para informar, hay muchas opciones que deben considerarse antes de explorar la idea de desarrollar un enfoque en torno a la gobernanza colectiva. Por ejemplo, el gobierno podría considerar las consultas con mayor frecuencia, establecer grupos asesores o encargar la supervisión a terceros. Ninguna de estas opciones llega a ser una solución de gobernanza colectiva.

También es importante considerar que el problema requiere de una cooperación a largo plazo. La colaboración es mucho más sencilla si no se ve como un negocio aislado en el cual el ganador obtiene todos los beneficios, sino como parte de una cooperación continua. Esto excluye la mediación y la conciliación en torno a un negocio único y específico como medios adecuados para la gobernanza colectiva.

Debido a lo anterior, no sorprende que gran parte de la gobernanza colectiva gire en torno a la recolección de información y los códigos y normas para los gobiernos y la sociedad civil. Estos se relacionan con conductas que, incluso si son plasmadas en la legislación, necesitan de la supervisión por parte de terceros para garantizar, en primer lugar, que se están implementando de manera confiable y, en segundo lugar, que están enriqueciendo y mejorando las políticas públicas.

Otra de las áreas en donde puede resultar fructífero un enfoque de esa naturaleza es en el modelado compartido, que consiste en proyectar los costos de la infraestructura o los ingresos futuros provenientes de los productos básicos. En los casos en los que pudiera haber falta de confianza en el gobierno y en las empresas que planifican o proyectan cifras debido a posibles conflictos de intereses, los resultados del modelo podrían hacerse públicos, o incluso podría desarrollarse un modelo independiente. Posteriormente, los representantes del gobierno, de las empresas y de la sociedad civil podrían reunirse para evaluar la independencia del modelo y sus implicaciones en las decisiones relacionadas con las políticas públicas.

### **El sector extractivo y el fracaso del gobierno**

Angola se ha enfrentado a desafíos que, si bien son extremos, son escenarios comunes en muchos países ricos en recursos. Para cuando la Guerra Fría había llegado a su fin, la economía estaba dominada por los diamantes y, cada vez más, por el petróleo y el gas. A grandes rasgos, un lado (la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola, UNITA) controlaba los diamantes y el otro (el gobierno del Movimiento Popular para la Liberación de Angola, MPLA), el petróleo y el gas. La guerra

civil continuó hasta 2002, financiada por los ingresos de los recursos minerales y no por las antiguas superpotencias.

Las empresas del sector extractivo instaladas en Angola con fuertes inversiones de capital buscaban obtener tratos a largo plazo. Cuantiosas sumas de dinero fluían entre las empresas y el gobierno a través de “bonos de firma”,<sup>1</sup> impuestos y regalías. Esto se volvió la fuente principal de ingresos del gobierno.

Lo que es más, la enorme inversión en dicho sector hizo que se apreciara el tipo de cambio y perjudicó otras exportaciones, como la agricultura, lo que ocasionó que el sector extractivo fuera todavía más dominante —la llamada enfermedad holandesa, denominada así tras el desplome del sector manufacturero en los Países Bajos después del descubrimiento de un gran yacimiento de gas natural en 1959—. Como resultado, el gobierno dependía más y más del gas y el petróleo para sus ingresos. Conforme aumentaba la dependencia del sector extractivo, otras formas de tributación pasaban a segundo plano, hasta el grado en que el gobierno concluyó que apenas y valía la pena recaudar impuestos de las personas o los negocios. Todo esto debilitó el contrato social —sin impuestos que provinieran de la gente ordinaria, sus exigencias de servicios públicos caían en oídos sordos—. Se cree que muchos de los ingresos provenientes de los recursos naturales, que a final de cuentas pertenecían a todo el pueblo de Angola, terminó en los bolsillos de las élites gobernantes, alimentando así el conflicto y la represión.

La captación de los ingresos provenientes de los recursos naturales por parte de las élites gobernantes es una forma extrema de fracaso gubernamental. El dinero o los intereses distorsionan el discurso político y crean conflictos de interés

que deben remediarse, incluso en países que cuentan con instituciones fuertes. Por ejemplo, en Estados Unidos, los ciudadanos poco podían opinar sobre la equidad de los ingresos recibidos del sector minero debido a que las cifras de producción no eran recabadas ni divulgadas por el gobierno central. El gobierno no exige dicha información desde que, en virtud de la legislación en materia de minería promulgada en 1876 durante la fiebre del oro, no se cobran regalías —la inexistencia de regalías significa que no se requiere información sobre la producción—. Además, las comunidades afectadas por las minas saben poco acerca de los pagos que se efectúan entre las empresas y los niveles gubernamentales de distrito y cacicazgo. Como con los ciudadanos de los países “maldecidos por los recursos”, la información y la transparencia no iban a ser suficientes —los ciudadanos debían tener un lugar en la mesa de negociaciones—.

### **3.2 El conflicto como un estímulo: algo que ganar y mucho que perder**

El descontento social, probablemente como resultado de reportes de investigación y campañas, genera un movimiento que, a su vez, genera la necesidad de una solución. El conflicto perpetuo es el estímulo que hace que las ruedas de la gobernanza colectiva sigan girando. Los gobiernos, las empresas y la sociedad civil son organizaciones (e individuos) con objetivos distintos y ocasionalmente opuestos, especialmente en cuestiones controversiales.

Parecería contrario al sentido común que la desconfianza y el conflicto fueran lo que da pie a la gobernanza colectiva, pero cuando

las partes se dan cuenta de que tienen algo que ganar, y mucho que perder si no colaboran entre sí, se vuelven fundamentales. La tensión entre los diversos interesados es lo que les lleva a la mesa, y es la tensión continua lo que les mantiene ahí. Si las discusiones no son difíciles, entonces el grupo no está discutiendo los asuntos correctos.

Cada una de las partes interesadas debe tener mucho que ganar y mucho que perder. Incluso en esas circunstancias, es preciso un liderazgo valiente e innovador (véase el Capítulo 6), o una crisis, para aceptar la necesidad de cambiar la manera en que se opera. Muchos líderes se niegan a sentarse en una mesa frente a los actores que consideran prontos a desafiarlos, oponérseles o debilitarlos.

Podría considerarse que las empresas son el grupo con la intención menos evidente de participar directamente con la ciudadanía. No son muchos los casos en los que las empresas encontrarían una razón para sentarse a la mesa. Es probable que esto no se deba a un deseo activo de evitar la participación, sino meramente a que ven su función como “hacer negocios” y no para discutir políticas públicas; por tanto, los argumentos dirigidos al sector empresarial para promover la gobernanza colectiva deben ser convincentes. El problema debe ser complejo o urgente, además de estar impulsado por el descontento social, el conflicto y las movilizaciones, y las empresas deben tener mucho en juego tanto individual como colectivamente en torno a la resolución. Por ejemplo, es poco probable que la acción colectiva pueda tener éxito si el sector cuenta con muchas empresas dispares como para que cualquier empresa o un pequeño grupo de empresas estén bajo presión significativa en cuanto a su reputación.

Massimo Mantovani<sup>2</sup> cita cinco ventajas de la acción colectiva para los negocios:

1. Mantiene la igualdad de condiciones en un mercado cada vez más globalizado
2. Mejora la confianza del público en el negocio al aumentar la transparencia y la rendición de cuentas
3. Garantiza que el negocio actúe dentro del marco legal e incluso contribuye al cambio en el sistema regulatorio
4. Mejora la eficiencia y evita los cobros excesivos
5. Reduce el espacio que se presta a la corrupción

Lo anterior es una buena lista de lo que se puede ganar, aunque el lado contrario también es una realidad: las empresas tienen mucho que perder si no colaboran.

Este generalmente es el caso cuando las barreras a la entrada de las empresas son altas. En el sector petrolero de aguas profundas, por ejemplo, no es fácil instalar una plataforma petrolera y comenzar a perforar. Se requieren enormes cantidades de dinero, exploración, capacidades técnicas, equipo, participar en licitaciones y negociaciones de contratos, logística masiva y participación con el gobierno. El caso del sector terrestre puede ser incluso más difícil debido a que implica la participación con la comunidad. Michael Warner y otros han escrito ampliamente sobre el costo-beneficio para los negocios que conlleva una buena participación con la comunidad, mucho más allá del ámbito de la reputación (Warner y Sullivan, 2004).

Esto significa que en el sector extractivo tiende a haber solo algunas empresas caracterizadas por un gasto importante de

capital y un largo tiempo de espera hasta saber si su inversión fue redituable. Además, se trata de grandes empresas internacionales con accionistas que vigilan el precio de sus acciones. Si cualquiera de estas empresas se ve envuelta en un escándalo que mine su reputación, el costo puede ser desproporcionado con respecto al daño (como sucedió con BP con el derrame de petróleo en el Golfo de México). En resumen, si algo sale mal, tienen mucho que perder.

### **Lo que llevó a todos a la mesa de negociaciones del EITI**

El EITI se formó a partir de la tormenta perfecta de descontento que surgió de los trabajos académicos, las campañas de las ONG y la presión que las empresas no podían enfrentar por sí solas. Todos tenían un motivo para sentarse a la mesa:

- **Los ciudadanos deseaban un mejor trato, un lugar en la mesa para discutir las políticas públicas y más información.**
- **Los gobiernos deseaban mayores ingresos y más inversión, además de pulir su reputación.**
- **Las empresas deseaban igualdad de condiciones, un entorno más predecible y estable, el visto bueno de la sociedad para operar y la oportunidad de demostrar su contribución social y económica. El petróleo y el gas, y en menor medida los minerales, contaban con unos cuantos operadores en cada país con operaciones riesgosas, costosas y a largo plazo que no podrían pagar si estas salieran mal.**

No obstante, e incluso con tales motivos, la probabilidad de que organizaciones sólidas y con determinación como Global

Witness y el entonces Revenue Watch Institute se sentaron a la mesa junto con las intransigentes petroleras, mientras seguían promoviendo sus campañas, parecía muy remoto. No es de extrañar que *The Economist* describiera el EITI en 2008 como una “curiosa coalición”.

El conflicto permanente entre las partes, junto con el mal manejo continuo del sector extractivo en muchos países, sigue dándoles motivos a todos para sentarse en la mesa de negociaciones. Las campañas de las ONG han hecho más por promover el apoyo del sector empresarial al proceso que cualquier esfuerzo de reclutamiento por parte de la Secretaría Internacional del EITI. De igual manera, se les debe aplaudir a las empresas el haber participado de forma tan abierta y constructiva mientras recibían agudas críticas públicas.

Los autores han sido testigos de diversos esfuerzos encaminados a la gobernanza colectiva en los cuales los argumentos presentados ante el sector empresarial para que este se sentara a la mesa eran muy débiles —no había suficiente descontento, ni suficiente urgencia, ni suficiente potencial para causar daños a la reputación en sectores que simplemente eran de muy bajo costo y que estaban demasiado dispersos—.

Existe, por supuesto, una tercera condición previa: la rentabilidad. A pesar de que los autores no tienen nada nuevo que decir al respecto, cabe destacar que, en los asuntos relacionados con la gobernanza, los costos de oportunidad o virtuales son muy difíciles de definir mediante un simple análisis de costo-beneficio. ¿Cómo se fija el costo de un conflicto o de una reforma política o de un debate mal informado que nunca sucedió?

## Lecciones del capítulo

La ruta de la gobernanza colectiva tiene más posibilidades de funcionar cuando existen las condiciones siguientes:

- **Fracaso claro del gobierno cuando no hay confianza ni en el gobierno ni en las empresas.**
- **Un problema que exige cooperación a largo plazo, no un trato único y aislado.**
- **Todos los participantes tienen algo que ganar y algo que perder.**
- **Conflicto permanente a fin de que los participantes se reúnan alrededor de la mesa y permanezcan ahí.**
- **Una cantidad manejable de empresas principales.**

En resumen, la gobernanza colectiva es una expresión de crisis.

- 1 El sistema de bonos de firma es común en muchos países productores de petróleo. La empresa efectúa un pago por adelantado al país anfitrión en contraprestación del derecho a desarrollar comercialmente un bloque antes de iniciar labores. No implica ingresos futuros para la empresa por la producción de petróleo en virtud de la misma licencia.
- 2 Mantovani, 2012.

## 4

## Generar *confianza* a través del impulso: manos a la obra

La primera parte del título de este capítulo —generar confianza a través del impulso— no es un concepto muy claro. Como se destacó en el capítulo anterior, la gobernanza colectiva se construye sobre las precarias bases de la desconfianza. Por lo general, la gobernanza colectiva descansa sobre un grado de confianza nulo o bajo y en la animadversión entre los actores. De hecho, en la experiencia de los autores, las discrepancias entre los actores son un punto de partida fundamental y un motor a lo largo del proceso. Las partes involucradas representan con frecuencia intereses opuestos. Muchos de ellos han sido elegidos debido a su pasión y frecuentemente tienen la capacidad de capitalizar argumentos para oponerse a los demás y ponerlos en situaciones incómodas. También podría darse el caso de que la mayoría de los actores desearan que el proyecto fracasara o que no encontraran la manera de llegar a un acuerdo respecto a estos temas. Incluso aun cuando no es poco usual en un contexto político que existan organismos de gobierno que representen distintos objetivos, sí es poco usual contar con tantos objetivos diferentes y fuertes opiniones alrededor de una mesa, como sucede con la gobernanza colectiva. Esto significa que poner

las manos a la obra es particularmente difícil y que el progreso suele ser gradual y lento.

En principio, la razón más importante para la gobernanza colectiva es lograr que las personas con distintos intereses dejen de gritarse: es decir, convenir a fin de generar confianza. La mayor parte de la literatura académica sobre la gobernanza colectiva indica que lo primero que debe hacerse es dedicar tiempo a establecer simplemente un vínculo de confianza. Los autores no comparten esta visión. La confianza sin sustancia es frágil y, a final de cuentas, insostenible. Alcanzar un equilibrio entre la creación de confianza y “poner manos a la obra” es uno de los mayores retos a los que se enfrenta un emprendedor de la gobernanza. Los autores recomiendan no esperar a establecer un clima de confianza antes de comenzar con la sustancia —**cuando se logran avances en lo sustancial, la confianza llegará por sí sola**—. Lo anterior tiene implicaciones importantes y radicales. Debido a que comenzar es tan difícil y a que se puede perder tiempo en asuntos efímeros, este capítulo iniciará con tres puntos para facilitar el progreso: acordar las reglas del juego por consenso, pero no necesariamente por votación; no engancharse con el proceso legislativo y con la cuestión de si debería ser una iniciativa voluntaria u obligatoria; y probablemente lo más importante, aceptar los desequilibrios de poder.

### **El EITI y el poder de reunirse**

En los primeros días del EITI, estas plataformas de múltiples interesados para el diálogo y la supervisión eran, en sí mismas, el principal éxito del EITI. Había indicios claros de que invitar a partes hostiles a la mesa de negociación reducía las tensiones, particularmente en entornos postconflicto como Liberia, la

República Democrática del Congo, Afganistán e Irak. Existía un gran compromiso con la implementación y muchos países con grupos multipartícipe del EITI estaban brindando voz y una plataforma única a una variedad de actores interesados. En algunos países, el proceso del EITI incluso protegía a los activistas (véase la pág. 57). No obstante, para finales de 2008, había menos de una docena de informes del EITI, y la mayoría de ellos eran de baja calidad. En otras palabras, los grupos se estaban reuniendo pero no contaban con los datos necesarios para enriquecer sus discusiones y llegar a un consenso. Existía una “confianza” temporal, pero se trataba de una posición precaria e insostenible.

#### **4.1 Consenso, no votación**

Para poder progresar en medio de varios intereses es necesario comprender el concepto de consenso. Según la experiencia de los autores, es preferible evitar “sobreformalizar” este concepto perdiendo el tiempo con reglas engorrosas e hipotéticas de votación que pueden hacer que la confianza se esfume.

Existen muchas definiciones de consenso. Es habitual que las discusiones sobre cómo tomar decisiones se conviertan en debates prolongados sobre los arreglos relativos a las votaciones. Aunque tener esa conversación podría resultar útil, especialmente en casos en los que el nivel de confianza es bajo y las relaciones de poder no son equitativas, es crucial que la conversación no se estanque. Lo más importante sobre la votación —ya sea que esté permitida o no en las normas regulatorias— es que nunca debería suceder. Si se requiere votar, significa que se ha desvanecido el consenso y se ha perdido la confianza.

La palabra “consenso” no significa que todos estén de acuerdo. Para poder lograr un consenso, no todas las partes tienen que concordar, sino que todas deben aceptar el camino para avanzar. Esta distinción se vuelve importante cuando se trata de proteger a quienes deben atenerse a los lineamientos fijados por su organización o grupo de interés, en ocasiones por motivos legales, pero también reconoce que su punto de vista representa una visión minoritaria que podría detener los avances. Puede ser útil, por ejemplo, para las minutas de las reuniones a fin de que conste el desacuerdo individual, aunque parezca contradictorio tomar una decisión por consenso cuando constan desacuerdos.

Hay toda una ciencia detrás de la construcción de un consenso. Lleva tiempo, pero es la clave del éxito de la gobernanza colectiva. Para evitar la falta de consenso, un emprendedor de la gobernanza invertirá un porcentaje significativo de su tiempo en tener conversaciones frente a frente con los miembros del grupo de gobernanza colectiva y sus grupos de interés, proporcionar información de fondo, facilitar los grupos de trabajo y los comités, hacer que puntos de vista opuestos discutan entre sí antes de ingresar a la sala de juntas, facilitar oportunidades de construir relaciones a fin de relajar a los miembros de las reuniones entre sí en lo social, etc. Esto se discute con mayor detalle en el Capítulo 7.

### **El EITI y la votación**

El Consejo Internacional del EITI cuenta con un reglamento de votación,<sup>1</sup> aunque en más de 30 reuniones, jamás se ha llevado a cabo una. Ha habido ocasiones en las que se ha considerado realizar una votación, aunque al final el Consejo se ha decidido por crear comités más pequeños para buscar soluciones. En una ocasión, el Consejo llevó a cabo una “votación simulada”

en la cual los miembros votaron de forma no oficial para ver a dónde los dirigiría un proceso de votación y ver si era de ayuda para abrir el paso en el camino hacia adelante.

No obstante, cada una de estas reuniones ha significado cientos de llamadas telefónicas previas, reuniones, borradores y eventos sociales. Las reuniones del Consejo nunca se dan de forma aislada. Como mínimo serán posteriores a un día reuniones de comités y grupos de interés, y una recepción por la tarde en donde los miembros con distintos puntos de vista se reunirán de manera informal para debatir sus puntos en un entorno social. Se puede acumular una gran cantidad de confianza y progreso al invertir en este “capital social.” Rara vez resulta ventajoso para alguien que las grandes diferencias lleguen a la mesa del Consejo, aunque tampoco es fácil llegar a un compromiso.

La verdadera prueba de un emprendedor de la gobernanza es su habilidad para idear alternativas que sean ingeniosas, aceptables y equilibradas y que no pongan en riesgo la credibilidad del proceso, así como su pericia para facilitar y mediar a fin de que dichas opciones sean aceptadas. Esto es diplomacia innovadora en su más delicada expresión.

## **4.2 No engancharse con el proceso legislativo y en la cuestión de si la iniciativa debería ser voluntaria u obligatoria**

Las conversaciones sobre si el proceso requiere una base legislativa son inevitables. Por ejemplo, ¿debería haber normas más estrictas contra la corrupción, mejores leyes de protección a los derechos humanos o una legislación que exija mayor

transparencia e información? Además, no es poco usual que las partes interesadas presionen para que todos los procesos e instituciones de gobernanza colectiva estén anclados en la legislación antes de convenir. Los países con influencia del código napoleónico tienden a basarse más en las leyes que aquellos con influencia del derecho anglosajón. Los países con una fuerte herencia norteamericana tienden a ser más contenciosos. Estos legados podrían afectar la fuerza y la naturaleza de los llamados a la legislación, aunque las demandas seguramente existirán en todas partes. Estas demandas y conversaciones pueden ser útiles, pero no deberían consumir todos los recursos.

Más aún, las organizaciones de la sociedad civil tienen inscrito en su ADN la búsqueda de “logros” tangibles como aprobar una nueva legislación, exigir nuevos requisitos, etc. De forma similar, las empresas tienen en su ADN resistirse a ello a menos que pueda demostrarse claramente que se obtiene una ventaja competitiva —una regulación mínima les permite ser más ágiles y creativos. La historia de la ciudadanía corporativa se ha construido sobre la base de esta tensión.

Desde el punto de vista de los autores, el debate prolongado sobre la legislación puede ser una distracción que agota energía, tiempo y confianza. La cuestión clave es comenzar y, para ello, es preciso que el proceso no tenga restricciones legales significativas ni otro tipo de obstáculos. Por ejemplo, en el caso del EITI, en la mayoría de los países el proceso únicamente requirió un decreto ministerial relativamente simple en donde se exigía que todas las dependencias gubernamentales y las empresas cumplieran con los requisitos de presentación de informes del EITI, y en donde se revocaban todas las disposiciones sobre secretos o las cláusulas de confidencialidad.

En otros casos, un simple Memorándum de Entendimiento (MdE) entre todas las entidades ha demostrado ser suficiente, al menos en un comienzo. Nunca se ha dado ningún caso en el que una empresa o dependencia gubernamental argumente razones legales para no cumplir con el EITI, aunque ha habido muchos casos en los que se ha encontrado que entidades que no reportan se encuentran en contravención de decretos ministeriales o MdE. Como dijo Kofi Annan: “Generar confianza es más difícil que cambiar las políticas —no obstante, es la condición fundamental para una reforma exitosa [...] Los acuerdos mutuamente beneficioso son los únicos que resisten el paso del tiempo.”<sup>2</sup>

Con lo anterior no se sugiere que los autores se opongan a las bases legales, sino que simplemente no tiene que ser un precondition para iniciar un proceso. Con frecuencia, el proceso puede ser un trampolín para redactar mejores leyes o para reforzar la legislación nueva o existente. Por ejemplo, la experiencia muestra que la legislación en materia de divulgación redactada después de algunos años de la implementación del EITI ha sido más robusta que la que se redactó al inicio de un proceso. La legislación que se redacta durante el inicio de un proceso suele extenderse en las descripciones sobre el mandato, la función y la composición de las instituciones de la gobernanza colectiva, pero no ahonda en el tema de cuál es su propósito real. Incluso puede tener más fuerza si se integra a una legislación más amplia, como la ley en materia de minería, en lugar de una ley independiente sobre el EITI. Por otro lado, los autores han observado que la redacción y promulgación de una ley sobre el EITI es importante para elevar el perfil del proceso, dado que contribuye a alcanzar una titularidad ministerial y política más amplia. Dicha titularidad puede, a su vez, contribuir a forjar lazos más fuertes con reformas más extensas.

Si bien es probable que la legislación no sea necesaria al inicio del proceso, mantenerse al tanto y coordinarse bien con la legislación en el mismo sector es crucial para aprovechar al cien por ciento tanto la complementariedad como el fortalecimiento de la regulación.

Si no hay una ley que respalde el proceso de gobernanza colectiva, los críticos y los escépticos podrían hacer acusaciones en el sentido de que es un proceso voluntario e ineficaz. Pero esta acusación es algo confusa, ya que los procesos de gobernanza colectiva por lo general no son ni voluntarios ni obligatorios.

La gobernanza colectiva se deriva de un fracaso gubernamental — la incapacidad de aprobar o aplicar leyes—. Se relaciona con una falta de confianza o información entre el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil. Por tanto, una simple solución legal u obligatoria no resolvería el problema. A pesar de que la legislación podría ser parte de la solución, los ciudadanos exigen un sitio en la mesa para supervisar el proceso y discutir las implicaciones. Ya sea que este proceso se plasme o no de alguna manera en la ley, el enfoque de generar confianza en las acciones de la gobernanza colectiva va más allá de los simples frentes de batalla obligatorios/voluntarios.

### **El EITI: más allá de los frentes de batalla obligatorios/voluntarios**

El EITI se describe a menudo como una iniciativa voluntaria. Esta descripción ha sido común entre las ONG que abogan por los requisitos para cotizar en bolsa, así como entre algunas empresas que desean hacer énfasis en que el EITI no es legalmente vinculante para ellos. Resulta confuso definir el EITI como voluntaria, dado que no se puede definir

para quién es voluntaria. La confusión se traduce así en un malentendido por parte de algunos de que el EITI es una norma de responsabilidad social corporativa. Mientras que el apoyo y la consideración del EITI por parte de las empresas suele formar parte de su responsabilidad corporativa, son los gobiernos y no las empresas quienes implementan el EITI.

Además, y ciertamente, los gobiernos implementan el EITI de manera voluntaria. Los gobiernos son soberanos y ejercen su derecho a participar o no en cualquier proceso a menos que estén obligados a ello por medio de algún tratado o de alguna otra manera en virtud del derecho internacional público. En prácticamente todos los países implementadores, el compromiso de implementar el EITI ha sido promulgado o decretado de algún modo. En Nigeria y Liberia, por ejemplo, existen leyes específicas en materia del EITI. En caso de que futuros gobiernos en dichos países desearan detener la implementación, se verían obligados a derogar tales leyes. En otros países como Noruega, Ghana y Sierra Leona, las leyes en materia de minerales, minería o petróleo incluyen cláusulas específicas sobre la implementación del EITI. En otros países ha habido decretos presidenciales o ministeriales y, en otros, Memorándums de Entendimiento. Lo que es claro es que en todos los casos ha habido una dirección enérgica por parte del gobierno para que las dependencias y las empresas cumplan con los requisitos del EITI. Y si esto no se ha efectuado, no puede considerarse que un país esté en cumplimiento con el EITI.

Por lo tanto, una empresa no puede decidir si presenta o no informes de acuerdo con el EITI en los países implementadores. Es irrelevante si una empresa que opera en Timor Leste o en la

República Democrática del Congo ha expresado su apoyo a el EITI, o si es de propiedad estatal, británica, francesa, malaya o china. Si está operando en un país que implementa el EITI, se le exigirá que presente los informes correspondientes.

Es más, en algunas jurisdicciones, incluyendo Estados Unidos y Europa, existen requisitos para que las empresas den a conocer los pagos. Aunque por lo general se les considera procesos voluntarios, estos también, naturalmente, tienen una dimensión voluntaria, ya que las empresas pueden decidir si desean cotizar o estar registrados, y en dónde. Estas leyes y el EITI se fortalecen mutuamente, pero es solo el EITI lo que garantiza que exista un foro para debatir la información en el país anfitrión. Conservar la información en Washington, Bruselas o Frankfurt no mejora necesariamente el debate público y la rendición de cuentas en Lima, Yakarta o Kinshasa.

### **4.3 Aceptar el desequilibrio de poderes**

Si bien es deseable sentar a la gente correcta en la mesa de negociaciones y tener un equilibrio de intereses representados durante el inicio de cualquier esfuerzo de gobernanza colectiva, es más importante que el proceso no se vea enredado en discusiones bizantinas sobre la representación, el perfil, el mandato, etc. Los equilibrios de poder son dinámicos por naturaleza, especialmente cuando se trata de un proceso de gobernanza colectiva. Es un proceso y un foro para resolver los desequilibrios, mejorar las capacidades y empoderarse durante el camino. Es más importante a dónde lleva el proceso que en dónde comienza. Cuando se discuten las cuestiones correctas, las personas adecuadas se sentarán a la mesa.

Es inevitable que las relaciones en los grupos de gobernanza colectiva no estén equilibradas. Esto da origen a un complejo juego de poder en donde llegar a un consenso es un reto constante. Habrá debates, por ejemplo, acerca de la representación entre grupos de interés; regiones; norte y sur (para iniciativas mundiales); quienes implementan y quienes apoyan; género; edad; antecedentes; ¿están representando a individuos, a sus organizaciones o a su principal grupo de interés?;<sup>3</sup> diferentes maneras de trabajar; reglas de votación (véase la sección anterior); financiamiento; oportunidades de capacitación; etc. La paciencia respecto a las discusiones sobre la representación y demás asuntos organizacionales también varía según los distintos grupos de interés: es menos probable que los representantes del sector privado estén dispuestos a pasar más tiempo en las deliberaciones relativas a los procedimientos que aquellos que representan a los gobiernos o a la sociedad civil.

Algunas de las discusiones que se dan al inicio son importantes para generar confianza, pero si son demasiadas solo se logrará que el entusiasmo inicial en torno a la gobernanza colectiva dé lugar a discusiones poco productivas sobre el proceso y es probable que el grupo colapse tras el primer abandono de participantes. Los esfuerzos de gobernanza colectiva deben ser cuidadosos a fin de no estancarse en su propia organización y no olvidar llevar a cabo el trabajo para el cual se establecieron.

Esto es un reto particularmente complicado debido a que los miembros más débiles del grupo, cuando menos al principio, tenderán a estar mucho más cómodos discutiendo sobre los arreglos acerca de la gobernanza que sobre el fondo del asunto. Pueden pasar varios años antes de que las discusiones pasen de la presentación de documentos a su sustancia, o de cómo representar

a distintos grupos de interés a qué hacer respecto de los problemas. Eddie recuerda haber asistido a una reunión de la sociedad civil acerca del EITI en Nigeria en 2008, en donde todo el tiempo que duró la reunión se dedicó a discutir qué representación otorgar a los grupos de discapacitados en el consejo nacional, en lugar de discutir acerca de los más de 5 mil millones de dólares que se debían al gobierno de Nigeria y que se habían detectado en el informe del EITI en dicho país. Sin ánimos de restarle importancia a los derechos de los discapacitados, aquel grupo de la sociedad civil, que por lo general se mostraba incómodo con los aspectos técnicos relativos al sector petrolero, no estaba actuando respecto a los escandalosos hechos presentados en el informe. Lo anterior es una muestra de cómo se pueden perder oportunidades si se permite que las cuestiones de representación adquieran demasiada importancia.

Por el contrario, cuando existen desacuerdos entre la sustancia y los resultados, quienes se sienten amenazados tienden a refugiarse en reprobar los procesos y procedimientos. Si bien nunca debería haber excusas para malos procesos, no se debe perder la perspectiva hacia los resultados sustantivos. En muchos países, los informes del EITI han hecho especial énfasis en pagos no justificados, adjudicaciones injustificadas de contratos y evasión fiscal evidente. En la mayoría de los casos, ha habido una reacción inmediata de preguntas sobre la gobernanza y los procedimientos de la Secretaría. Se les llama a los auditores y asesores financieros, se hacen acusaciones, se señala. En la nube de humo creada por aquellos con malas intenciones, se vuelve necesario para los emprendedores de la gobernanza mantener los ojos fijos en el delito principal, incluso cuando los señalamientos podrían estar apuntando en su dirección.

Los desacuerdos en cuanto al proceso y la sustancia pueden ser desestabilizantes. Michael Jarvis, del Instituto del Banco Mundial, se plantea la siguiente pregunta:<sup>4</sup>

El entusiasmo y la probable confusión de la fase inicial da lugar a concentrarse en un proceso institucionalizado a través de la fase de implementación, pero que únicamente puede llegar hasta cierto punto antes de que surjan cuestionamientos sobre su efectividad, antes de que se hagan llamados a ajustarse a circunstancias cambiantes y antes de que entren en juego posibles factores desestabilizantes como la rotación de los actores involucrados (tanto individuos como organizaciones). ¿Acaso es este el equivalente de la crisis de la mediana edad [de la gobernanza colectiva]?

#### 4.3.1 Las relaciones de poder son dinámicas y la gobernanza colectiva es parte de una relación cambiante

La mala noticia para el emprendedor de la gobernanza es que el poder nunca estará en equilibrio. El proceso requiere un manejo y una persuasión constantes. La complejidad del desafío nunca disminuye debido a que el equilibrio de los intereses es dinámico. Siempre habrá alguien que será el más débil y alguien más será el más fuerte. Aunque el poder de la sociedad civil esté en aumento, es muy distinto de país a país, no es coherente y está cambiando —de hecho, y esencialmente, es la gobernanza colectiva en sí misma lo que está contribuyendo al cambio—.

La sociedad civil es el representante de lo que podría ser una sociedad más amplia y democráticamente limitada. En consecuencia, es probable que cuenten con pocas facultades, que

tengan escasa experiencia y que no conozcan mucho sobre el sector. Los miembros más fuertes de la sociedad civil podrían verse atraídos por otros temas. La gobernanza colectiva, como sucede con otros esfuerzos colaborativos, suele hacer demandas poco razonables en relación con la capacidad y competencia limitada de la sociedad civil. Inclusive en los procesos de gobernanza colectiva, la sociedad civil puede ser fácilmente absorbida y marginada por el gobierno, o simplemente carecer de la capacidad de hacer que el gobierno y las empresas rindan cuentas.<sup>5</sup> No cabe duda que este ha sido el caso en varias ocasiones con el EITI. A partir de un estudio realizado por CIVICUS sobre la sociedad civil africana, Opoku-Mensah concluye que “el punto más débil se encuentra en hacer que el Estado y el sector privado rindan cuentas.”<sup>6</sup> Este no es solo el caso en el África Subsahariana, sino también en otros países en donde el espacio político disponible para la sociedad civil ha sido limitado. En un artículo que en lo general apoya la iniciativa, Virginia Haufler declara que los procesos del EITI pueden ser en ocasiones un “triunfo de la forma sobre los resultados, ya que el poder real permanece en manos del gobierno y de las élites corporativas.”<sup>7</sup> Sin embargo, como sucede con la protección de la sociedad civil (véase la p. 57), la gobernanza colectiva es un mecanismo clave para mejorar las capacidades de la sociedad civil.

La coalición Publiquen lo que Pagan y el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales han jugado un papel primordial al contribuir con el fortalecimiento de la sociedad civil local para actuar como perro guardián del sector extractivo. Han hecho esto en muchos países, lo cual ha incrementado la capacidad de los ciudadanos ordinarios, los parlamentos y los medios para ofrecer una supervisión eficaz en el área de la extracción de los recursos naturales. Simplemente no sería correcto decir que la

sociedad civil, una vez que haya sido absorbida o marginada, no puede hacer en el tiempo que los gobiernos y las empresas rindan cuentas a través del proceso del EITI. Pero siempre se requerirá una coordinación habilidosa para adaptarse a los equilibrios de poder irregulares y cambiantes dentro de cualquier foro en el que participen diversos interesados.

Para que la gobernanza colectiva funcione, es preciso que todos los grupos de partes interesadas refuercen sus capacidades, no solo la sociedad civil. Es poco probable que algún grupo se acostumbre a esta forma de trabajo. Esto es particularmente cierto para los gobiernos para los cuales se pretende que el proceso fortalezca sus instituciones en última instancia. Necesitan recibir apoyo en cuanto a cómo utilizar el proceso de la mejor manera —en el caso del EITI, cómo aumentar la inversión y los ingresos, cómo construir un sector extractivo fuerte y cómo garantizar que los beneficios se repartan de una forma más equitativa—. Facilitar el crecimiento de las capacidades y el mutuo aprendizaje es parte fundamental del trabajo de un emprendedor de la gobernanza. Podría incluir desde intercambios de personal y aprendizaje entre pares hasta capacitación más formal y misiones destinadas a los países de implementación.

Un emprendedor de la gobernanza debe estar constantemente alerta sobre cómo persuadir a las partes interesadas más importantes de que este trabajo de gobernanza colectiva es más importante, atractivo y emocionante que sus otras prioridades. Las redes globales, la capacitación y las oportunidades de viajar son, para la mayoría de las partes interesadas, para bien o para mal, parte importante de esta evaluación. En consecuencia, el emprendedor de la gobernanza deberá hacer juicios de valor sagaces

no solo sobre cómo repartir y proporcionar tales oportunidades de fortalecimiento de las capacidades, sino también sobre cómo se ven esas oportunidades como incentivos. En muchos países, la oportunidad de asistir a una capacitación, por ejemplo, en Alemania (gran parte de las capacitaciones relacionadas con el EITI son impartidas por la agencia de cooperación alemana, GIZ, algunas de ellas en la propia Alemania) resulta sumamente atractiva. Mientras que visitar dicho país no debería ser un fin en sí mismo, tampoco debería ignorarse como una manera de atraer a partes interesadas importantes.

### **El Consejo del EITI y los países implementadores**

Son los países quienes implementan el EITI. No obstante, este es el grupo de interés del Consejo con la voz menos prominente. Antes de cada reunión del Consejo, la sociedad civil tiene al menos un día de juntas y llega preparada y, por lo general, en la misma sintonía respecto a todos los temas por tratar. Las empresas de petróleo y gas realizan llamadas telefónicas con regularidad, al igual que las empresas mineras y sus inversionistas. Los países que apoyan la iniciativa se comunican mediante llamadas telefónicas antes de las reuniones para luego reunirse frente a frente la noche anterior para confirmar sus posturas.

Es distinto para los países implementadores. No necesariamente tienen puntos de vista en común —no hay razón por la cual Azerbaiyán y Timor Leste necesariamente compartan la misma perspectiva respecto a los asuntos—. ¿Por qué un país en cumplimiento debería apoyar a un país en incumplimiento que busca una adaptación del estándar?

¿Por qué un país candidato debería apoyar a otro para solicitar la candidatura? Aun así, esta falta de coherencia hace que el grupo más importante también sea el más débil. Esto no es sano para los intereses a largo plazo del EITI. La Secretaría Internacional ha trabajado mucho para resolver este tema mediante las siguientes acciones:

- **Facilitar reuniones anuales de todos los países implementadores con el objetivo de actualizarlos, proveer espacio para el debate y las mejores prácticas y construir una red de intereses compartidos.**
- **Emisión de circulares periódicas para los países implementadores sobre noticias y asuntos próximos relevantes.**
- **Facilitar conferencias telefónicas previas a las reuniones del Consejo.**
- **Facilitar el proceso para elegir a los representantes de los países implementadores en el Consejo del EITI. Esto implica clasificar a los países en subgrupos de interés más coherentes, como por ejemplo, un grupo africano francófono (aunque eso conlleva otros desafíos debido a la creación de intereses en bloque y demandas de tratos especiales).**
- **Organización de eventos regionales de capacitación.**

No obstante, esto sigue siendo uno de los retos principales de la Secretaría Internacional, y los intereses de un país implementador con frecuencia pueden ser contrarios a los intereses de otro.

### 4.3.2 Las reglas frente a la realidad: alentar el progreso mientras se desalienta a las organizaciones a manipular el sistema

Por lo general, son los países o las jurisdicciones faltos de reformas en donde más se necesitan los procesos de gobernanza colectiva. Podría ser la única plataforma que existe para la sociedad civil. Podría dar lugar y mayor perfil para que los instintos de reforma en el gobierno se aprovecharan. La fortaleza de la gobernanza colectiva es que, por definición no es implementada únicamente por los gobiernos: también es implementada por organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Cuando se trata de regímenes represivos, un proceso de gobernanza colectiva suele ser la única plataforma disponible para el diálogo o los esfuerzos de reforma entre otros actores.

Para un estándar global como el EITI o el proceso de los Países Pobres Altamente Endeudados (HOPE, por sus siglas en inglés) para la condonación de la deuda, la diferencia entre el punto de entrada y el cumplimiento es una herramienta poderosa. Esto ejerce presión sobre las partes interesadas y las invita a seguir progresando. En ocasiones resulta grato y sorprendente ver la frecuencia con la que algunos países se comprometen con un estándar antes de entender plenamente las implicaciones para el cambio de su comportamiento. Son los emprendedores reformistas de la gobernanza quienes habilidosamente manejan lo anterior al interior de un régimen.

Sin embargo, al adaptarse a nuevos desafíos y demandas, el proceso de gobernanza colectiva debe estar consciente de su credibilidad —“el valor de su moneda de cambio”—. Incluso con

procesos y reglamentos robustos, existe el peligro de que se utilice para presentar una fachada impecable que esconde una realidad empañada.

Es de suma importancia reconocer que la gobernanza colectiva no puede crear mágicamente la voluntad política para lograr reformas en gobiernos en los que no existe. Evaluar la voluntad política real es un desafío tanto complejo como perenne para las iniciativas de desarrollo. La política exterior y de desarrollo nunca se ha dictado con base en un balance aceptado entre alentar y mantener a los gobiernos difíciles dentro de la tienda, y echarlos fuera de ella. La situación se torna más compleja debido al hecho de que los gobiernos están formados por individuos, por lo regular de actitudes muy diversas.

A final de cuentas, los autores no pueden presentar desde su experiencia una respuesta mágica sobre cómo fijar un estándar para mantener a los países (u otros) dentro o fuera del proceso, ni sobre cómo establecer las reglas como salvaguarda ante la explotación. Es una cuestión de vigilancia y buen juicio. Incluso con la gobernanza colectiva, esta sigue siendo la cuestión más problemática en torno al desarrollo. Lo robusto de las reglas es una cosa, pero su significado literal debe estar balanceado con el buen juicio de sus intenciones. El EITI se enfrentó a este juicio cuando la credibilidad de sus reglas estuvo en peligro en 2010.

### **La reunión del Consejo del EITI en Berlín**

En mayo de 2010, el Consejo del EITI se reunió en Berlín. Este debía ser un momento fundamental en la historia del EITI. El Consejo había acordado dos años antes que los países candidatos tendrían dos años para someterse a validación

o ser borrados de la lista, a menos que pudieran citar “circunstancias excepcional e imprevistas.” En caso de que la validación determinara que no se había logrado un “progreso significativo” (es decir, que no hubiera un informe del EITI), el país también sería borrado de la lista. La fecha límite para los primeros 21 países se cumplía en la reunión del Consejo en Berlín. Únicamente tres de los 21 países habían cumplido con la fecha límite, de los cuales Azerbaiyán y Liberia ya eran considerados países en cumplimiento, y Mongolia había logrado un progreso significativo. El destino de 18 países del EITI estaba en la balanza: 17 habían solicitado una prórroga argumentando circunstancias excepcionales e imprevistas, y uno había solicitado una suspensión voluntaria.

Para el observador promedio parecía poco probable que tantos países pudieran tener circunstancias *excepcionales e imprevistas*. O tenían que eliminarse de la lista, dejando al proceso desierto, o el EITI no era fiel a sus propias reglas. La credibilidad del proceso estaba en juego.

Aunque al interior, el panorama era otro —las fechas límite estaban funcionando—. Dieciocho de los 21 países habían publicado sus ingresos por concepto de producción de petróleo, gas y minerales, 16 de ellos en los nueve meses previos. Once de ellos había producido tales informes por primera vez. La validación había dado inicio en todos los países a excepción de cuatro. La implementación había sido un proceso de aprendizaje para todos. La validación, en particular, había demostrado ser un ejercicio complejo y tardado, aunque también estaba destacando con éxito las fuerzas y debilidades en la implementación del EITI. Dado todo este progreso, el Consejo debía decidir qué tan

estrictamente aplicaría las reglas, estando conscientes de que el mundo estaba observando. Estaba seriamente indeciso.

Después de una ardua discusión, el Consejo resolvió conceder prórrogas a 16 de los países. Eliminó de la lista a Guinea Ecuatorial y Santo Tomé y Príncipe. Algunas ONG internacionales emitieron declaraciones en donde criticaban la debilidad del Consejo. Otros lo elogiaban por su pragmatismo, ya que las reglas se habían escrito antes de que la experiencia demostrara lo que sería y no sería razonable. De cualquier forma, el EITI había demostrado que tenía autoridad al eliminar de la lista a los países que no cumplieron, algo que otros organismos de normas internacionales, como el Proceso de Kimberley, no habían sido capaces de hacerlo. Cuatro años más tarde, esos 16 países se encontraban en cumplimiento, a excepción de Gabón, que se eliminó de la lista en 2013.

En giro de la historia, era la semana en la que cayó ceniza volcánica sobre Europa y paró todos los vuelos. La mayoría de los miembros del Consejo que se habían visto envueltos en argumentos acalorados y apasionados durante la última semana estaban atrapados juntos en Berlín por un periodo indeterminado. Se trataba sin duda de un incidente excepcional e imprevisto. Los grupos que previamente se encontraban en conflicto se organizaron rápidamente en torno a la logística. Hubo una historia particularmente agradable los representantes de la petrolera Total, el gigante de la minería Areva, la ONG Secours Catholique y el gobierno francés, en la que todos rentaron un auto para regresar a París: la gobernanza colectiva literalmente en un viaje juntos. Las acaloradas conversaciones se mezclaron con la afabilidad y el espíritu de aventura.

## **El EITI y no cumplir con el estándar**

Un país que cumple con el EITI no puede simplemente detener o reducir su proceso y esperar mantener su estatus de cumplimiento. No solo es sujeto de validación cada tres años, sino que también cualquiera puede presentar sus preocupaciones ante el Consejo en cualquier momento sobre el hecho de que el país no esté cumpliendo con el estándar. Si el Consejo está de acuerdo en que la implementación de hecho ha caído por debajo del estándar, puede solicitar que el país se someta a una nueva validación o a una revisión por parte de la Secretaría.<sup>8</sup> Con base en esto, el Consejo puede designar a un país previamente en cumplimiento como candidato, o suspenderlo o eliminarlo de la lista. Azerbaiyán se convirtió en el primer país en someterse a una validación conforme al estándar de 2015 y, como resultado de la validación, se convirtió en el primer país en bajar de categoría.

### 4.3.3 El bien de las pequeñas victorias

La política es el arte de lo posible. Las coaliciones inusuales, la falta de confianza, los desequilibrios de poder, los consensos limitados, la inexistencia de objetivos a largo plazo y la necesidad de hacer un progreso sustancial pueden ser los ingredientes de un cóctel de compromiso poco satisfactorio. Uno de los costos de mantener un conjunto de poderes no balanceado alrededor de la mesa es que todos esperan recibir una cuota regular de “victorias” del proceso, independientemente de que su caso sea sólido o no. Esto puede ser un impulso para los propios individuos o puede ser algo que presentar ante sus organizaciones y sus superiores para mostrar el valor del proceso. Habrá veces en las

que el emprendedor de la gobernanza, como las demás partes interesadas, deberá aceptar decisiones insuficientes, o lo que los autores llaman “decisiones tontas”, en aras de lograr algún progreso. Además, el propio emprendedor de la gobernanza tendrá que defender algunas de ideas tontas como parte de su papel de mediador, es decir, si aceptas X del interesado A, yo trataré de entregarte algo del interesado B. Algunas de estas ideas tontas pueden remediarse más tarde, algunas se volverán irrelevantes y algunas seguirán arrastrándose. Al igual que en la política, desgraciadamente no hay una fórmula mágica para saber cuál es cuál, pero mantenerse enfocado en mantener el progreso y el equilibrio entre partes interesadas con frecuencia significa otorgar pequeñas victorias a ideas tontas.

### **El EITI y el arte de las pequeñas victorias**

Como en todos los procesos políticos, la Secretaría Internacional del EITI tenía que tomar regularmente, y a sabiendas, una decisión “tonta” como parte del compromiso necesario para el progreso, esperando poder remediarlo después. Por ejemplo, hubo muchos elementos no satisfactorios en las versiones de 2009 y 2011 del Reglamento del EITI. Durante largo tiempo, el Consejo mantuvo una estricta interpretación del concepto de “periodo máximo de candidatura.” Esto significaba que si un país no había progresado para encontrarse en cumplimiento después de determinado periodo de tiempo, tenía que ser eliminado de la lista. Lo anterior estaba sustentado en una buena lógica, ya que evitaba que los países se quedaran de forma permanente en “candidaturalandia”, en otras palabras, aprovechándose de su reputación como países implementadores del EITI sin hacer ningún esfuerzo significativo por lograr el cumplimiento. Las fechas límite del

EITI sobre cuándo llevar a cabo las validaciones eran, y siguen siendo, una manera altamente eficaz de garantizar el progreso. Los informes de validación suelen aparecer cinco minutos antes de la medianoche de la fecha límite. Casi la mitad de los informes del EITI en 2014 fueron publicados en diciembre antes de la fecha límite de fin de año para la información de 2012. Muchos de los miembros insistieron en que dicha regla sobre el periodo máximo de candidatura debería establecerse claramente y aplicarse de forma firme y estricta. No obstante, al aplicarse de manera estricta, la regla “bloqueó” la acción del Consejo y, por tanto, distorsionó su juicio. Por ejemplo, si un país política y técnicamente complejo como la República Democrática del Congo, se estuviera acercando a su fecha límite habiendo logrado finalmente conjuntar un proceso con ímpetu y funcional de múltiples interesados y habiendo producido información nueva y extraordinariamente importante sobre el sector, pero incumple con el estándar en un tecnicismo menor, el país se enfrentaría a la humillación de ser eliminado de la lista. Como otro ejemplo, si una de 40 empresas no hubiera respondido, o una dependencia gubernamental no hubiera hecho que la contraloría nacional certificara sus cifras, incluso si coincidían con las cifras de la empresa, ello ocasionaría ser eliminados de la lista. Las probabilidades de lograr que se incluyera al país en el proceso nuevamente podrían ser remotas. Resulta claro que el rígido “bloqueo” fue inadecuado. Muchos miembros del Consejo y de la Secretaría Internacional lo sabían, pero también sabían que debían conceder en ello a fin de obtener el apoyo del Consejo para otras reformas en el Reglamento del EITI. Cuando se presentaban casos de los países en relación con dicha regla ante el Consejo, se generaban fuertes debates, argumentos distorsionados y manipulaciones. Poco

tiempo después, se revisó la regla —la fecha límite permanece, aunque la eliminación de la lista dejó de ser una consecuencia necesaria del incumplimiento.

## **El EITI y la sociedad civil**

Ninguna cuestión en la historia del EITI ha generado más debate que su papel en relación con la sociedad civil. Donde hay corrupción y una mala gobernanza, por lo general hay también abusos a los derechos humanos. Es probable que los niños no puedan ejercer su derecho a la educación, que los padres de bajos recursos no puedan pagar las cuotas exigidas por los maestros o que quienes abogan en contra de la corrupción vean restringida su libertad de expresión. Los remedios contra la corrupción no pueden considerarse al margen de los derechos humanos. Debe haber alguna suerte de entorno favorable a los derechos humanos para quienes luchan por la transparencia y contra la corrupción. Muchos han criticado al EITI por no hacer más por promover de manera expresa los derechos humanos en países como Azerbaiyán y Etiopía. Existen muchos lazos importantes y complejos entre la promoción de la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos. La transparencia no mejora la gobernanza por sí sola —se tienen que respetar ciertos derechos humanos básicos para que los esfuerzos de gobernanza colectiva como el EITI puedan implementarse de forma significativa. El EITI no puede ignorar y no ignora la agenda más amplia de los derechos humanos, pero eso no significa que la transparencia únicamente será factor de cambio en los “países libres.” El EITI demuestra que la transparencia aún puede contribuir al cambio en países con índices bajos o en declive en materia de derechos humanos.

Es un desafío al que se enfrentan muchos otros esfuerzos de gobernanza colectiva. AGA está lidiando con cómo responder ante las percepciones de un menor espacio para la sociedad civil en países como Hungría y Montenegro. El Proceso de Kimberley fue casi derrumbado por no tomar medidas en contra de Zimbabue respecto a sus antecedentes de derechos humanos en la extracción de diamantes. Este es un tema muy complejo en distintos niveles, dado que se requiere una sociedad civil activa, independiente y comprometida a fin de que el proceso sea eficaz. Si bien estos conceptos nos son absolutos, el proceso puede mejorar y proteger el destino de la sociedad civil.

En este sentido se califica al EITI como protector y creador de capacidades. Es así que en este cuadro se examinan las conclusiones para su política de derechos humanos con referencia a un par de casos prácticos. Finalmente, es importante explorar la función de la coalición mundial para la sociedad civil en este ámbito: Publiquen lo que Pagan.

### *La gobernanza colectiva como generador de confianza: el EITI y la protección de la sociedad civil*

En muchos países, la mera existencia de un grupo de interés del EITI puede proporcionar a los reformistas, activistas y empresas iluminadas, una plataforma en entornos desafiantes mucho antes de que se produzca información alguna. Anthony Richter, presidente del consejo directivo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales y antiguo miembro del Consejo del EITI, dijo: “Cuando el Comité [de Respuesta Rápida] [del Consejo del EITI] interviene, lo hace con considerable fuerza [y] las intervenciones han ayudado, si bien no para corregir los patrones generales de abuso a los derechos humanos, sí para

detener el acoso en casos específicos, empleando la influencia y la autoridad de la Iniciativa.”<sup>9</sup> Son muchos los ejemplos del EITI que se pueden mencionar por haber protegido a los activistas de la sociedad civil cuando han sido perseguidos por luchar en pro de la gobernanza en la industria extractiva.<sup>10</sup>

### *El EITI y la capacidad mejorada de la sociedad civil a través del proceso*

El primer Informe EITI de un país rara vez tiene gran importancia. Tiende a incluir discrepancias entre los pagos de las empresas y los recibos del gobierno, habitualmente debido a malentendidos en cuanto a partidas, devengado y pagado, fechas de pago, moneda, etc. Los informes suelen estar mal redactados y ser difíciles de leer, ya que carecen de contexto o narrativa. En ocasiones los informes no logran explicar los complejos procesos de pago. Es difícil para una sociedad civil débil y mal informada participar en el alcance, los pormenores o el análisis. Es probable que se sienta marginada del proceso e incluso sentir que está siendo manipulada para patrocinar arreglos turbios y ventajosos entre su gobierno y las empresas. Por su parte, algunos gobiernos se han suscrito al EITI sin ningún compromiso real de reformar, pensando que todo será fácil debido a que la sociedad civil no puede comprender estas cuestiones.

No obstante, en el segundo ciclo de la presentación de informes, la sociedad civil tiende a solicitar un alcance y un contexto más claro. A un gobierno no reformista le resulta difícil suprimir dicha solicitud a través de medios “convencionales” (ver arriba). Independientemente de si la sociedad civil recibe o no lo que desea, el segundo informe tiende a ser de mucha

mayor calidad; en general, los países suelen pasar el Estándar del EITI en su segundo o tercer informe. Tanto el contexto como los datos son más claros y la sociedad civil comienza a saber qué preguntas hacer.

Los terceros informes suelen ser incluso de mayor calidad y contienen información más profunda, además de estar mejor redactados y contar con mayor contexto y análisis. Asociándose bien con sus redes internacionales, colegas en otros países, los medios, académicos y la comunidad internacional, los representantes de la sociedad civil hacen preguntas valientes e incisivas y son más exigentes con la rendición de cuentas de las empresas. Es probable que la capacitación formal haya sido un factor para este progreso, aunque es más probable que tres años de una participación lenta con el sector y con el proceso haya generado la capacidad para comprender y apreciar los desafíos de la gobernanza en cuanto al petróleo, el gas y los minerales.

De hecho, al enfocarse en una mejoría en la facilidad de lectura y utilidad de todos los informes del EITI, el Estándar del EITI (lanzado en 2013) debería mejorar la capacidad de la sociedad civil para participar en el proceso.

### *Las implicaciones para la política en materia de derechos humanos del EITI*

El EITI cuenta con requisitos relativamente mínimos para que la sociedad civil pueda participar de manera libre y justa en el proceso debido a dos motivos principales. En primer lugar, el EITI se diseñó en parte con el fin de crear una plataforma para el cambio en países donde los estándares de derechos humanos

estaban por debajo de los niveles deseables. Como se discutió previamente, el proceso mismo a menudo puede acrecentar la voz y las capacidades de la sociedad civil, incluso en este tipo de países. Es justo decir que cuando el establecimiento del proceso del EITI goza del apoyo prácticamente universal de la sociedad civil de un país, suele brindar una plataforma segura que posiblemente no exista en ningún otro lado. Si la situación es tal, que la sociedad civil no puede participar, el EITI cuenta con reglas y mecanismos para verificar si el país puede seguir implementando el estándar.<sup>11</sup>

Comentar si es necesario algún nivel mínimo de la sociedad civil para el despegue del desarrollo sostenible va, desde luego, más allá de la experiencia de los autores, sin embargo aunque parece ser un tema cada vez más cuestionado en cierta literatura sobre el desarrollo. Por ejemplo, Brian Levy —quien es un importante partidario del enfoque pragmático en cuanto a la gobernanza— argumenta lo siguiente: “tal vez un exceso aparente de orden o un exceso aparente de caos pueda ser menos una señal de que el país va por el rumbo equivocado que parte de la naturaleza de las cosas (a mediano plazo)”<sup>12</sup>

En segundo lugar, no es sencillo para algo como el EITI aplicar de manera consistente estándares mínimos para una participación activa, plena, independiente y libre. Desde luego, algunos países tienen leyes y regulaciones prohibitivas, pero permiten una participación relativamente libre en la práctica. En algunos otros países, la sociedad civil ha aprendido lo que el gobierno puede aceptar y existe un alto grado de precaución y autocensura por parte de los grupos de la sociedad civil.

El Estándar del EITI de 2013 pretende garantizar que la transparencia brindada a través del EITI haga un mejor trabajo para conducir a la rendición de cuentas. Empodera a la sociedad civil para colocar sobre la mesa un rango mucho más extenso de desafíos de la gobernanza. Las organizaciones de la sociedad civil reciben y seguirán recibiendo apoyo para alcanzar este potencial.

En 2009, la solicitud de **Etiopía** para implementar el EITI llevó este debate directamente a la mesa del Consejo. Buena parte de la comunidad internacional de ONGs estaba indignada por la entonces reciente proclamación draconiana que limitaba el financiamiento extranjero a las organizaciones etíopes en el ámbito de la gobernanza. Una minoría del Consejo argumentó que Etiopía no podría establecer la participación plena, libre, activa e independiente de la sociedad civil en el proceso mientras dicha ley siguiera vigente. Esta idea fue apoyada por al menos un representante de un país implementador, por lo que no podía establecerse un consenso. En ausencia de un consenso, el statu quo rige, por lo que la solicitud de Etiopía no fue aprobada. Desde entonces se han llevado a cabo tres misiones del Consejo a Etiopía para valorar la situación, cada una citando el apoyo de la sociedad civil a la solicitud. Etiopía siguió aplicando un proceso similar al EITI al margen de las estructuras internacionales formales del EITI hasta ser finalmente aceptado como país candidato en 2014. Hay quienes argumentan que países con estándares más bajos en relación con la libertad de acción de la sociedad civil en comparación con Etiopía jamás se enfrentaron al mismo riguroso escrutinio en sus solicitudes al EITI.

En octubre de 2014, el Consejo consideró el caso de **Azerbaiyán** donde, a pesar de haber estado en cumplimiento en 2009, muchos percibían que el espacio para la actividad de la sociedad civil en el sector se había cerrado: se reportó que las cuentas bancarias de diversos activistas de la sociedad civil habían sido congeladas, que se habían interrumpido sus reuniones y que las organizaciones debían registrarse de nuevo. Se debatió arduamente si Azerbaiyán estaba violando de manera sustancial el Estándar del EITI. El Consejo concluyó que se requería una revalidación para analizar exactamente dicha cuestión y si había fallado en cualquier otro punto. Esta validación se llevó a cabo en el primer trimestre de 2015 y concluyó que el proceso no cumplía con el estándar en varios puntos, por lo que el estatus de Azerbaiyán retornó al de candidato.

### *El EITI y Publiquen lo que Pagan*

El futuro del EITI está ligado a que Publiquen lo que Pagan (PWYP) continúe siendo una coalición eficaz para mejorar la rendición de cuentas a nivel mundial y en cada país. Aunque PWYP es, y debería ser, una red “suave”, sus miembros son los principales usuarios de la transparencia proporcionada por el EITI, cargan con la mayor responsabilidad para convertirla en una herramienta para la contabilidad y son el organismo en el que los consejos nacionales del EITI confían primordialmente para para iluminar su dirección en el futuro. En el mejor de los casos, la coalición mundial crea una red de conocimiento y experiencia en donde compartir mejores prácticas, lineamientos, capacitación y asistencia para la sociedad civil en los países implementadores. Mientras más se involucre una coalición nacional en el proceso de su país, sus miembros serán

más capaces de solicitar y analizar la información correcta y hacer que los gobiernos y las empresas rindan cuentas. Entre más cercana sea la coalición nacional con la coalición mundial, y mientras más fuerte sea la coalición mundial, la curva de aprendizaje será más rápida y el EITI será más fuerte.

No obstante, la sociedad civil está generalmente dividida en cuanto a temas de políticas mundiales, como en el caso de Etiopía y Azerbaiyán. La preocupación principal de los actores internacionales es que el Estándar del EITI no sea disminuido, utilizado o disfrazado por los que ellos consideran como gobiernos represores, mientras que los actores nacionales suelen colgarse del proceso como su mejor plataforma de expresión, protección, desarrollo de capacidades y apoyo.

Para organizaciones como PWYP, lo anterior conlleva presiones compensatorias prácticamente insoportables. A pesar de que tienen el mandato de conjuntar los intereses y las voces de los ciudadanos más afectados por la gobernanza de los recursos naturales, son financiados en gran medida por ONG ricas con sede en el norte con distintos intereses. Para poder navegar en ese terreno, PWYP debe contar con mecanismos firmes de gobernanza que le den voz suficiente a los ciudadanos afectados e independienciados de los patrocinadores. Recientemente se han logrado avances en cuanto a la independencia, ya que PWYP ya no es “patrocinada” por Open Society Foundation, aunque es probable que las tensiones continúen. Puede llegar un momento en el que PWYP tenga que preguntarse si puede ser tanto una coalición como un defensor de diversos intereses.

## *El papel de las empresas en el EITI*

Aunque a final de cuentas los gobiernos son los responsables de aplicar el EITI, la cooperación y el apoyo de las empresas ha sido importante para mantener el ímpetu y definir el alcance. En muchos países, han sido las empresas quienes han presionado a los gobiernos para su implementación. A nivel internacional, han sido cruciales para definir el mandato del EITI, incluyendo a muchas de ellas argumentando a favor de la transparencia en los registros y procesos de licencias, beneficiarios reales y pagos subnacionales y sociales. Aproximadamente 100 de las principales empresas de petróleo, gas y minería “apoyan” el EITI a nivel internacional al expresar su apoyo a los Principios del EITI en su sitio web y, en la mayoría de los casos, al hacer contribuciones voluntarias para la administración internacional del proceso. Adicionalmente, son casi 100 los inversionistas institucionales que respaldan el proceso.

A partir del trabajo de Martin Tisne, Director de Políticas de Omidyar Network, y otros, los autores identifican seis funciones de las empresas extractivas en el EITI, las cuales podrían ser relevantes para otras iniciativas de gobernanza colectiva:

- 1. Defensores de la transparencia:** particularmente al promover la implementación del EITI con el gobierno anfitrión y/o al informar acerca de las decisiones de sus inversionistas con base en evaluaciones de las licencias para operar y el riesgo político. Es frecuente que las empresas se acerquen silenciosamente a su gobierno anfitrión para considerar el EITI y que los órganos corporativos, como las Cámaras de Minería, dirijan el proceso.

- 2. Moldeadores de la información del EITI:** al influenciar el alcance del EITI a nivel internacional y nacional y al hacerlo más accesible, por ejemplo, como miembros de las empresas en el Consejo EITI.
- 3. Beneficiarios y usuarios de la información del EITI:** al usar la información para informar e influenciar sus decisiones de negocios. Como escribió Aasmund Anderse: “Los inversionistas [...] más que las partes interesadas, son los principales usuarios de la información pública para efectos de toma de decisiones y debida diligencia.”<sup>13</sup>
- 4. Foro para el diálogo entre pares:** el grupo de interés empresarial del EITI se divide en empresas petroleras y de gas, empresas mineras e inversionistas institucionales. Cada uno de estos tiene reuniones periódicas de subgrupos de interés por lo general antes y después de cada reunión del Consejo, no solo para discutir asuntos relacionados con el EITI, sino también para deliberar sobre cuestiones más amplias de la gobernanza en el sector, como establecer posturas empresariales conjuntas sobre la legislación de presentación de informes obligatoria propuesta en los Estados Unidos y en la Unión Europea.
- 5. Información sobre sus pagos y otras actividades:** además de responder a los requisitos de presentación de informes del EITI, podrían usar el foro de los grupos de interés empresariales para promover las mejores prácticas y el trabajo innovador, tal como el informe por proyecto de Tullow en mayo de 2014 previo a los

requisitos de la Directiva en materia de Contabilidad de la UE.

**6. Proporcionar asistencia y asesoría técnica y financiera** a los gobiernos y a la sociedad civil sobre la gobernanza en el sector. Por ejemplo, BP, Chevron, Shell y Total capacitaron a la sociedad civil de Birmania acerca de los contratos petroleros en octubre de 2014.

### *La nueva normalidad*

Sin embargo, no debe olvidarse que las empresas llevan a cabo las funciones antedichas para, ante todo, satisfacer intereses privados. Con esto no se pretende sugerir que los intereses públicos y privados sean necesariamente contradictorios. De hecho, el objetivo de una iniciativa de gobernanza colectiva debería ser detectar las áreas en donde se sobreponen los intereses, reconociendo que dichas áreas varían a medida que cambia el debate público. En la experiencia de los autores, las principales preocupaciones de las empresas en un sector volátil, como el petróleo, el gas y la minería, es que las reglas sean estables, predecibles y aplicables a todas las empresas, las Reglas del EITI, en su conjunto, brindan reglas estables y predecibles que son aplicables a todas las empresas.

Por ejemplo, en los primeros días del EITI, muchas compañías —principalmente del sector del petróleo y gas— se dieron cuenta de que les convenía que la información agregada sobre los ingresos totales del Estado estuviera disponible. No obstante, argumentaban que era contrario a sus intereses competitivos que se divulgara de manera desagregada de modo que cualquier ciudadano pudiera ver cuánto había pagado cada compañía, o

incluso cuánto se había pagado por cada proyecto. Dijeron que lo harían solo si el Estado lo exigía. A medida que más y más países comenzaban a publicar información pormenorizada, fue evidente para las empresas que esto era “la nueva normalidad” y que no representaba una amenaza si se aplicaba a todas las empresas dentro de una determinada jurisdicción. Fue mejor para ellas que todas las empresas publicaran sus pagos en vez de que se aplicara solamente a algunas. En 2011, los pagos desglosados por empresa se volvieron un requisito del EITI.

Lo que sorprendía a muchas empresas sobre los requisitos obligatorios de divulgación de los EE. UU. y de la UE —especialmente respecto al requisito de que los pagos estuvieran desglosados por proyecto— es que únicamente serían aplicables a aquellas que cotizaran en Estados Unidos o en la Unión Europea, y, por tanto, no serían aplicables por igual a las empresas locales, empresas privadas, empresas paraestatales, pequeñas y mediana empresas, empresas extranjeras de otras jurisdicciones, etc. En consecuencia, las empresas de los EE. UU. y la UE —junto con la sociedad civil— presionaron para que el EITI incluyera el requisito de divulgación por proyecto, en línea con la legislación de los EE. UU. y la UE.

De igual manera, las empresas más importantes han ejercido presión a fin de que se instauren requisitos sobre beneficiarios reales. Actualmente, la titularidad de las empresas que cotizan en bolsa está de hecho disponible al público al monitorear la titularidad de sus acciones, pero las empresas que no cotizan bien podrían tener una titularidad turbia. Esta titularidad turbia podría estar ocultando conexiones políticas o arreglos fiscales en el extranjero que brindan a esas compañías una ventaja desleal.

### *¿Debería exigírseles más a las empresas?*

Si bien es relativamente claro lo que las empresas desean obtener del proceso, no siempre ha sido claro lo que el proceso exige a las empresas. Aquellas que operan en países implementadores del EITI, independientemente de que “apoyen” oficialmente al EITI o no, deben publicar sus pagos. No obstante, una empresa que apoya el EITI y opera en un país no implementador como Sudán no debe reportar sus pagos. Su apoyo voluntario a el EITI a nivel internacional no implica la obligación de presentar informes, sino sólo una declaración de apoyo en su sitio web y un breve cuestionario anual para el sitio web del EITI.<sup>14</sup> Se les invita a hacer una contribución financiera anual para la administración internacional y muchas de ellas lo hacen. No se les pide nada más a las casi 100 empresas que apoyan al EITI.

Para aquellas personas que ven al EITI como algún tipo de proceso de responsabilidad social corporativa esto parece endeble. Incluso para quienes esperarían recibir contribuciones de todos los grupos de interés, esta declaración cae muy por debajo de las expectativas. Algunos han propuesto que el EITI exija más de las empresas que la apoyan.

### *El requisito para las empresas de apoyo*

Además, actualmente no existe un nivel de ingreso para las empresas que desean volverse partidarias de la Iniciativa. No existe un mecanismo para rechazar las solicitudes para que las empresas se vuelvan partidarias. Cualquier empresa, sin importar lo atroz que sean sus antecedentes de transparencia, puede convertirse en una empresa partidaria mediante el simple

hecho de subir una declaración a su sitio web. El Consejo está considerando si debería haber criterios de elegibilidad para las empresas que fueran paralelos a los que se exigen de los países. Esta no es una cuestión sencilla, ya que podría llevar al EITI a áreas a las que nunca estuvo diseñada para evaluar. Sin embargo, demasiadas empresas dudosas podrían devaluar la marca y disminuir el crédito que las empresas realmente partidarias deberían recibir.

Estos requisitos también podrían extenderse a los participantes de la sociedad civil cuando haya preocupaciones válidas sobre qué intereses podrían estar representando. La campaña “Who Funds You” (Quién te financia) es un esfuerzo útil para exigir que las organizaciones de la sociedad civil divulguen la información sobre quién está financiando su trabajo.

### **Lecciones del capítulo**

- El éxito de la gobernanza colectiva depende de un sofisticado consenso.
- La gobernanza colectiva debe ver más allá de los frentes de batalla entre lo voluntario vs. obligatorio, y en lugar de ello concentrarse en acciones a más corto plazo, que a su vez ayudan a generar confianza.
- No estancarse en discusiones sobre representación, perfil y mandato. Es preciso superarlo; la gente correcta llegará por sí sola cuando se estén discutiendo los asuntos correctos.
- Por otro lado, aceptar enfocarse un poco en el proceso más que en la sustancia, especialmente por parte de los débiles

que no están familiarizados con los temas sustanciales, y por parte de los fuertes que pudieran sentirse incómodos con el contenido de la sustancia.

- Mejorar las capacidades y manejar el desequilibrio de poder al reforzar la sustancia.
- Se requiere atención, creación de redes, mejora de las capacidades y facilitación para los grupos de interés a fin de que puedan contribuir de forma adecuada.
- Permitir que el estándar sea adaptable y atractivo para todos los países implementadores potenciales.
- Asegurarse de que la intención de las reglas este por encima del texto de las mismas, para poder alentar el progreso y al mismo tiempo ser duras en su aplicación, cuando no hay voluntad política.
- Estar consciente de dar a cada una de las partes interesadas algún sentido de victoria en debates críticos.

1 Artículo 15.5 de los Estatutos del EITI (EITI, 2013c): “En caso de que se requiera una votación, las resoluciones se aprueban por mayoría calificada, la cual requiere 13 votos a favor de la resolución, y deberá contar con el apoyo de al menos un tercio de los votos de los Miembros del Consejo de cada Grupo de interés”

2 Annan, 2013: 7

3 A modo de ejemplo, en el Consejo del EITI, los representantes de los países, de las organizaciones de la sociedad civil y las empresas tienen el deber de “actuar en beneficio del EITI [...] en todo momento” en virtud

del Artículo 13 de los Estatutos del EITI (EITI, 2013c). No obstante, los miembros del consejo siguen siendo representantes de sus respectivas instituciones, cada una de las cuales tiene sus propios intereses.

- 4 Jarvis, 2013.
- 5 Carbonnier et al., 2011.
- 6 Opoku-Mensah, 2007.
- 7 Haufler, 2010.
- 8 Una revisión por parte de la Secretaria es una versión más “suave” de la validación, en donde la Secretaría Internacional entrega al Consejo una evaluación de cuestiones específicas o acciones correctivas, en lugar de una evaluación de todos los requisitos.
- 9 Richter, 2010.
- 10 En Gabón (Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, 2006), Congo-Brazzaville (Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, 2008) y Níger (Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, 2009).
- 11 EITI, 2015a.
- 12 Levy, 2014: 44.
- 13 EITI, 2013b.
- 14 EITI, 2015b.
- 15 En su discurso de apertura en la Conferencia de Minería Internacional para el Desarrollo celebrada en Sídney en mayo de 2013, el profesor Michael Ross propuso lo siguiente: “EITI 2.0 debería reconocer que los gobiernos y

las empresas son igualmente importantes (para inspirar el cambio y transformar las riquezas minerales en desarrollo sustentable) y, por tanto, deberían estar sujetos a normas similares de transparencia que sean integrales, auditadas, validadas y confiables. Al no tomar esto en cuenta, el EITI y muchos otros grupos que trabajan por la gobernanza en el sector extractivo, incluyendo al Banco Mundial y a las agencias de ayuda bilaterales y multilaterales, están perdiendo una gigantesca oportunidad. Las empresas tienen la capacidad de hacer tanto un enorme bien como un enorme mal” (Ross, 2013).

# 5

## Trasladar el consenso de lo limitado a lo significativo

La teoría convencional del desarrollo emplea un modelo de planeación para el desarrollo: las partes interesadas acuerdan objetivos generales, con una teoría del cambio que dirige a los planificadores claramente de las actividades a los resultados a través de una ruta lineal, aunque a veces, compleja. Tienen objetivos, propósitos, resultados y actividades compartidos que suelen estipularse dentro de un marco lógico. También se establecen metas, riesgos y supuestos. Intuitivamente tiene sentido establecer de forma clara lo que se quiere lograr. De acuerdo con estudios recientes, el conocimiento convencional para las iniciativas de gobernanza colectiva sigue basándose en la noción de que estas comienzan al establecer metas a largo plazo con objetivos claros de supervisión y evaluación.<sup>1</sup>

Los autores afirman que **la gobernanza colectiva debería manejarse de una manera fundamentalmente distinta**. Por definición, múltiples interesados tendrán múltiples objetivos. Si bien los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil pueden tener algunos objetivos en común, como un mundo libre de corrupción, es probable que existan discrepancias

importantes en cuanto a cómo alcanzarlos. Una empresa tiene el deber fiduciario de entregar ganancias a sus accionistas. El gobierno debe rendir cuentas a su electorado. Las organizaciones de la sociedad civil representan un conjunto diverso de intereses, desde grupos que defienden una sola causa, hasta grupos de incidencia global en materia de políticas públicas. La razón principal por la que era necesaria la gobernanza colectiva en el sector de recursos naturales era porque las partes tenían objetivos tan amplios y diversos. Es la falta de acuerdos respecto a los objetivos lo que ha hecho que las partes entren en conflicto. Pueden estar de acuerdo en cuanto a los hechos, y probablemente en cuanto al análisis, pero sería erróneo esperar que estuvieran de acuerdo en cuanto a las respuestas. No es realista ni provechoso esperar que actores tan diversos concuerden en metas a largo plazo. Enfocarse en tales desacuerdos podría frustrar cualquier progreso y quebrantar la confianza.

Más aún, conforme a la experiencia de los autores, las empresas prefieren los desafíos “técnicos”, mientras que la sociedad civil prefiere los desafíos “adaptables”. Por ejemplo, en el caso del EITI, el requisito de presentar un informe sobre los pagos e ingresos era un problema técnico que un foro de gobernanza colectiva debería supervisar. Para la sociedad civil, la instauración de un foro de multipartícipes proveía un espacio para discutir una serie de cuestiones adaptables en torno a la gobernanza del sector: no sólo cuánto dinero estaba ingresando, sino también cuánto dinero debería haber estado ingresando, quién se estaba beneficiando, cómo se estaban otorgando las concesiones, quién y cómo se estaban acordando los términos, cómo se comparaban con otras ocasiones y otros países, cómo se estaban beneficiando las comunidades, etc. Tanto el informe como el grupo de múltiples interesados eran los

puntos de partida para explorar estos desafíos “adaptables” más amplios por medio de la recolección y el uso de información y por medio del debate. Por tanto, estos dos grupos de interés estaban abordando el proceso desde ángulos diferentes. Este patrón se puede observar también en otros ámbitos.

### **La gobernanza colectiva vs. la gobernanza multilateral: los beneficios de un punto de partida técnico**

La gobernanza colectiva es difícil, pero también lo es lograr que un puñado de gobiernos o partidos políticos se pongan de acuerdo en algo. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha pasado por nueve rondas —la Ronda de Doha actual ha continuado desde 2001— sin concluir un solo pacto de comercio mundial. Los pactos mundiales se han visto frustrados por intereses triviales y políticas locales. El progreso también puede ser frenado por políticas de países individuales. El Proceso de Kimberley sobre la Certificación de Diamantes, por ejemplo, estuvo estancado durante muchos años debido a que no se sabía cómo manejar el tema de Zimbabue.

Ya sea en Naciones Unidas, la OMC u otros foros multilaterales más formales, a menudo el progreso es lento debido a las firmes posturas de los gobiernos. Estas también suelen evitar el progreso en temas específicos en los que podría de hecho haber un grado relativamente alto de acuerdos potenciales. Asuntos internacionales no relacionados pueden terminar contaminando y politizando fácilmente el esfuerzo de gobernanza colectiva.

La gobernanza colectiva tiende a sobrepasar los peores excesos de estos debates ideológicos o localistas enfocándose en un conjunto reducido de requisitos técnicos indiscutibles que rara vez sacuden la maquinaria política. En este sentido, el proceso de la gobernanza colectiva puede parecer apolítico por naturaleza. En efecto, esa es la única base sobre la cual las empresas se sentarían a la mesa.

El EITI, por ejemplo, nunca ha sido discutida formalmente por funcionarios de las cancillerías. Su Consejo internacional no cuenta con representantes de los países, las empresas o las organizaciones con cargos definidos. Se trata de individuos de países, empresas y organizaciones que sirven en el Consejo, si bien representan a sus respectivos países y entidades, y, en consecuencia, hablan y actúan con mayor libertad. Sienten la obligación de discutir sobre temas técnicos en vez de políticos. En realidad, a medida que el proceso evoluciona, las líneas se tornan difusas.

También ayuda que el EITI, como generalmente sucede con los esfuerzos por la transparencia, no pertenece a ninguna filosofía política en específico, sino que más bien es bien vista por los promotores de la justicia social, el crecimiento económico, la competencia y la igualdad.<sup>2</sup>

Esto también implica que, a pesar de las demandas de los donadores y otros, el tiempo invertido para desarrollar indicadores complejos de progreso es también, en un principio, tiempo mal invertido. Cualquier indicador debería reflejar únicamente los productos acordados. Esto es una decepción para los posibles fundadores, pero establecer resultados esperados y metas a largo plazo podría dar lugar a debates inútiles y pondría el consenso en riesgo.

Por lo tanto, los autores concluyen que la teoría del cambio conlleva un beneficio limitado y que se debería hacer poco esfuerzo para establecer objetivos generales. En cambio, el progreso depende del establecimiento de razones claras para sentarse a negociar, en lugar de grandes objetivos en común. **La gobernanza colectiva es más un territorio de mediación o conciliación que una teoría de desarrollo convencional.** El principal logro en un principio es obtener la voluntad para sentarse alrededor de la misma mesa y acordar puntos de consensos y acciones relacionadas. Un consejero matrimonial no hace suposiciones sobre hacia dónde desea la pareja que vaya el proceso, sino que hablan sobre ello. Al negociar la paz entre las fracciones en conflicto en Siria, el enfoque de las conversaciones no era sobre ninguna solución definitiva, ni siquiera sobre el cese al fuego. Llegar a un acuerdo respecto a estos objetivos era impensable. En cambio, las pláticas se enfocaban en lo más manejable, aunque considerablemente menos ambicioso, el objetivo menor de acordar el acceso humanitario a la ciudad sitiada de Homs.

La clave no es necesariamente enfocarse en el punto de contención más importante. En cambio, es sobre cómo encontrar y mover el punto de consenso de lo limitado a lo significativo; iteración tras iteración sin ninguna guía o marco de tiempo claro. **La manera en que evolucione cualquier esfuerzo de gobernanza colectiva depende de qué consenso se pueda alcanzar en qué momento.**

El área más obvia y común para la gobernanza colectiva es la aplicación de códigos y normas por medio de la presentación de informes de calidad y una discusión sobre las implicaciones de tales informes. De forma alternativa, podrían desarrollar y analizar

algún tipo de modelo de planeación o proyección para el sector. Estas son acciones inmediatas compartidas, pero no requieren de un acuerdo más profundo en relación con los objetivos de las políticas o las implicaciones de la presentación de informes o el modelado.

A partir de este consenso estrecho sobre las acciones inmediatas, puede surgir un conjunto más amplio de acciones colectivas.

### **El EITI: progreso a pesar de la falta de consenso en torno a los objetivos generales**

El EITI nunca ha gozado de un acuerdo total sobre sus principios más fundamentales. Están los Principios del EITI (una declaración de ideas), más no objetivos en común. También hubo, en su debido tiempo, acuerdos sobre los criterios que definieron el alcance las actividades centrales del EITI, pero esto fue un resultado, y no un objetivo por propio derecho. A la fecha existe una marcada diferencia en la filosofía básica del EITI entre aquellos que la ven como un estándar centralmente determinado con requisitos bien definidos, y aquellos que la ven como un mercado de ideas dirigidas por los países con énfasis en la titularidad por parte de los países. Tratar de forjar un objetivo único entre tales visiones opuestas nunca se consideró necesario, y la dicotomía no ha sido resuelta. Esto no ha evitado el progreso ni impedido la creación de confianza.

El EITI rompió eficazmente con estas reglas de planeación para el desarrollo. Sin embargo, para el crédito de los socios del desarrollo, el proceso fue aceptado y es ahora elogiado como un éxito por ellos. Esta historia nos dice mucho acerca de la naturaleza de la gobernanza colectiva como una forma adaptable y no planeada

de programación, y tiene implicaciones profundas para la política del desarrollo. La gobernanza política requiere que los donadores estén dispuestos a tomar un paseo por la oscuridad.

### **5.1 Puntos de partida: es mejor que las personas correctas convengan en algo pequeño a que las personas equivocadas convengan en lo más importante**

Encontrar el punto de partida correcto parece haber sido la pregunta clave del diseño para muchos esfuerzos de gobernanza colectiva antes y desde el EITI. Es opinión de los autores que muchos cometen el error fatal de empezar con el asunto más importante para lograr el resultado. Podría parecer contrario a la intuición, pero el emprendedor de la gobernanza no debe concentrarse en el punto importante, sino en el punto que pudiera generar el mayor consenso: el punto en el que todas las partes puedan acordar un paso adelante. El punto de consenso podría ser aparentemente irrelevante o mundano, pero es el punto de partida para hacer que las partes interesadas clave, que de otra manera podrían estarse lanzando pedradas, se sienten a la mesa. A menudo, el punto más importante está demasiado caliente como para tocarlo. Es precisamente el tema sobre el cual están discutiendo las partes interesadas. Es solo cuando se llega a un acuerdo respecto de algunos puntos relativamente menores en lugar de uno importante, que se puede progresar. **Como con cualquier mediación, es mejor que las personas correctas convengan en algo pequeño a que las personas equivocadas convengan en lo más importante.**

En el caso del EITI, el punto de consenso fue la transparencia de los ingresos. Para el Proceso de Kimberley, fue la rastreabilidad de

los diamantes. Para los Principios Voluntarios de Seguridad en el Sector Extractivo, fue la protección de los derechos humanos. Para la Iniciativa de Comercio Ético, fue la promoción de los derechos de los trabajadores. Estos construyeron principios vagos alrededor de dichos puntos, haciendo deliberadamente que parecieran más importantes de lo que eran con el fin de construir un sentido de propósito.

Los procesos en torno a estos principios generaron entendimiento y conciencia, que a su vez fueron retroalimentados para crear reglas específicas de participación, cumplimiento e impacto. Posteriormente se introdujeron incentivos políticos y económicos (como condiciones a la ayuda, correlación con la inversión extranjera directa / calificación de la deuda pública / percepción de la corrupción / etc.) con una visión para cambiar el comportamiento.<sup>3</sup> Una vez establecido el impulso, se consolidó el consenso, se generó confianza y la conversación se pudo diversificar.

## **5.2 La creciente búsqueda de la ambición**

Nadie cometió un error más grande que aquel que no hizo nada porque sólo podía hacer poco.

Edmund Burke

El problema de la gobernanza sobrepasa cualquier herramienta. Precisa una caja de herramientas. No hay que sobrevender un proceso de gobernanza colectiva como la respuesta a todos los problemas. Es solo una de las herramientas de la caja de herramientas. Pero el que no resuelva todos los problemas no significa que no resuelva ninguno. El reto es cómo transformar

la herramienta de un destornillador, que únicamente resuelve un problema, a una navaja suiza, que se puede adaptar a varios. El EITI era una herramienta para la transparencia de los ingresos, y ha evolucionado hasta transformarse en una que busca mejorar la información sobre la administración de toda la gobernanza de la cadena extractiva, desde la adjudicación de licencias hasta arreglos productivos, jurídicos y fiscales, titularidad estatal, pagos sociales y subnacionales, etc.

Como con muchos procesos internacionales, la gran tentación con el EITI era crear una solución integral que resolviera todos los problemas de la gobernanza del petróleo, el gas y los minerales. Esto no solo hubiera fallado en atraer a las mejores personas a la mesa, ya que no hay ningún grupo de multipartícipes que se ponga de acuerdo en qué hacer respecto a todas estas cuestiones, sino que también hubiera atropellado otros esfuerzos complementarios. Ya existían iniciativas para la quema de gas, el rastreo de minerales, la administración de las finanzas públicas, los derechos humanos, los derechos laborales, el cuidado del medioambiente, la cooperación entre los sectores público y privado, la negociación de contratos, la reforma fiscal, los pueblos indígenas, etc.

En lugar de tratar de encontrar la súper-herramienta que arregle todos los problemas, es mejor tratar de encontrar simplemente un pequeño elemento que pueda arreglarse de forma colectiva. Una vez que se haya avanzado con este producto central y se haya generado confianza, se deberán encontrar maneras de incentivar una mayor innovación para darle importancia al proceso.

Aunque los autores están estableciendo un marco de trabajo para gestionar la gobernanza colectiva, no son partidarios del

concepto de una “ciencia de entrega” mediante la cual se puedan desglosar los problemas en partes predecibles y solucionables que se puedan repartir a través de las mejores prácticas. Consideran que los problemas complejos, como la gobernanza de los recursos naturales, solo se pueden resolver mediante la adaptación e iteración, y que la gobernanza colectiva es un foro disponible para tal adaptación e iteración. Dicho proceso comienza al tratar de acordar un punto de partida.

En lugar de una “ciencia de entrega”, la evolución del EITI refleja la fortaleza de la **creciente búsqueda de la ambición.**

### **El EITI: una plataforma para el enfoque y la innovación**

No existe una cura mágica para la mayoría de los retos de la gobernanza, como la administración de los recursos naturales. Sería inocente pensar que cualquier intervención individual, incluyendo el EITI, podría resolver la violencia, la mala administración y los desastres ambientales de la Delta del Níger, por ejemplo. No obstante, el tradicionalmente estrecho enfoque del EITI en la transparencia de los ingresos (hasta que el Estándar del EITI se lanzara en 2013) había sido la principal crítica en su contra.

La narrativa común era que el EITI era bueno en hacer que los países implementadores cumplieran con los requisitos mínimos, pero había hecho poco para alentar e incentivar a los países a ir más allá. Por tanto, el progreso era disparejo.

Como Diarmid O’Sullivan, antiguo miembro del Consejo del EITI y partidario de Global Witness, lo expresa: “Unos cuantos [países] cumplidores seguidos de una larga cola de países en

donde los informes son tardíos y de confiabilidad variable. Cierta variación entre los países es inevitable, tal vez incluso necesaria. Pero una cabeza demasiado pequeña y una cola demasiado larga haría que el EITI pareciera un pavo real —un ave que pavonea de su propia importancia, pero que es más decorativa que útil—.”<sup>4</sup>

El enfoque del consenso del Estándar del EITI había ocasionado que un solo aspecto —la transparencia de los ingresos— se tratara de resolver primero. La transparencia de los ingresos pudo no haber sido la cuestión más urgente o importante en muchos países ricos en recursos —pudo haber sido solo “un jarabe para la tos cuando se está muriendo de cáncer”, como lo expresó de forma gráfica un miembro del parlamento de Tanzania a Eddie—, pero probó ser un buen punto de partida para llevar a todas las partes a la mesa.

País tras país, la transparencia básica de los ingresos se convirtió en el punto de partida para otros debates. El grupo de multipartícipes del EITI creó una dinámica poderosa en donde se hacían cada vez más preguntas que iban más allá de “¿Qué se paga?”, tales como “¿Qué debería pagarse?”, “¿Es un buen trato?”, “¿Cuánto se está ganando en términos de volumen y ganancias?”, “¿A dónde se dirige?”, “¿Quién se está beneficiando?”, etc.

La consigna de “estándar global, rendición de cuentas local” y el marco de trabajo dieron lugar al progreso y a la adaptación. Mientras las reglas permanecían estrechamente definidas, el marco del EITI era moldeado por los países para adaptarlo a sus circunstancias locales, como Nigeria con la producción, Liberia con la silvicultura y la agricultura, Mongolia con la

transparencia de las licencias y los pagos ambientales, Irak con las exportaciones y Kazajstán con los pagos sociales. Contrario a la creencia popular, para 2013 eran muy pocos los países del EITI que cumplían con el mínimo indispensable.

El uso creciente del EITI como una plataforma para esfuerzos ulteriores de reforma se formalizó en el Estándar del EITI en 2013, el cual requería mayor información contextual en cuanto al tamaño del sector; volumen de producción; pronósticos; pagos y transferencias a niveles subnacionales de gobierno; a qué área del gobierno llega el dinero; transparencia de las licencias; los arreglos, ventas y flujos con las empresas paraestatales; y pagos de tránsito. En breve, se alentaba a los países a moldear sus procesos EITI a los problemas que deseaban discutir y resolver.

Sería ingenuo pensar que el simple hecho de publicar información mejoraría la administración siempre y de forma sustentable, igual que sería ingenuo pensar que las plataformas multiactores para el diálogo mejorarían la administración siempre y de forma sustentable si no se enriquecían con información adecuada y oportuna. Ha habido casos en los que el impacto del EITI se ha visto tristemente limitado por el hecho de enfocarse simplemente en uno u otro. Fue solo hasta que estos elementos del proceso (la gobernanza colectiva) y el producto (la información) se conjuntaron que vieron al EITI convertirse en un catalizador altamente eficaz de las reformas de amplio alcance.

Al concentrarse más en el estrecho consenso que sobre lo importante, es probable que el proceso sea seriamente criticado. Las críticas deben servir como un recordatorio de tres cosas:

1. Mantener modesto y claro el mensaje sobre el papel de la gobernanza colectiva (véase el Capítulo 6). Las Reglas del EITI por sí mismas eran necesarias pero no suficientes para abordar el desafío de la administración de los recursos. Parafraseando al profesor Paul Collier, “El EITI es el lugar correcto para empezar, pero el incorrecto para terminar”, aunque su plataforma de gobernanza colectiva era ya una herramienta poderosa para el debate, más amplia que la transparencia de los ingresos.
2. No permitir que el proceso se contamine demasiado. Necesita vincularse con otros esfuerzos. Sus informes deben apoyarse en otros datos y alimentar los productos de otros procesos.
3. No permitir que el proceso se quede inmóvil y esperar que sobreviva. Aunque es necesario el enfoque para empezar, el proceso también debe presionar los límites constantemente. A nivel nacional, es más fácil expandir el proceso y mover el consenso si el debate ya figura en los medios y en el foro de la gobernanza colectiva. A nivel internacional, es más fácil obtener una movilización internacional si el proceso es llevado por los países y si los países están adelantados al estándar internacional.

### **Poniendo las cosas en perspectiva: lo que el cumplimiento del EITI significa y no significa**

El EITI muestra que es necesario algún tipo de recompensa o retroalimentación. A pesar de los defectos de la validación —el mecanismo de aseguramiento de calidad para evaluar si los países han logrado el cumplimiento— es poco probable que el EITI hubiera sobrevivido sin ella. El cumplimiento otorga

reconocimiento y aliento (como lo hace, en menor medida, la candidatura), se lucha arduamente por él y es recompensado. Mantiene a los países esforzándose y comprometidos. Las fechas límite, como se examinó anteriormente, pueden ser burdas y ocasionalmente contraproducentes, pero definitivamente han hecho que los gobiernos y sus partes interesadas cumplan.

El cumplimiento con el EITI debe considerarse sagrado, pero no debería considerarse perfecto. El cumplimiento y otros hitos le dan una victoria al sistema que todos los interesados aprecian. Sin embargo, las evaluaciones de los países en las que se basan, son evaluaciones técnicas y no evaluaciones del impacto o de la voluntad política. El EITI tampoco brinda el panorama completo sobre la gobernanza más amplia del sector. Claramente sería un error de cualquier forma sugerir que el cumplimiento con el EITI significa “trabajo concluido”. El cumplimiento de Nigeria no significa, desde luego, que el sector de petróleo y gas esté operando correctamente. Ni siquiera significa que la gobernanza del sector esté mejorando en su totalidad. No cabe duda de que algunos de los países más infractores implementan el EITI con éxito, mientras que quienes la desempeñan de mejor forma pueden permanecer estancados o fuera del proceso.

Es claro que una evaluación técnica no lo es todo, pero tampoco es nada. Es un punto de partida, no un punto final; una plataforma para el cambio, más que un cambio en sí mismo. Esto es significativo e importante.

Las capacidades del gobierno para evaluar y mejorar sus procesos de recaudación de ingresos han aumentado. En la revisión que llevó a cabo Nigeria de sus primeros diez años

de presentación de informes del EITI se destacó que se recibieron al menos 9 mil millones de dólares más de ingresos gubernamentales del sector en 2008 de lo que se hubiera recibido antes de dichos informes,<sup>5</sup> aunque durante el periodo transcurrido de 2004 a 2010, la pobreza absoluta se elevó en un 6%, a más del 60% de la población.

En el caso de otro país cumplidor controversial, Irak, las implicaciones de la gobernanza del EITI eran, al momento de redacción del presente libro, limitadas, pero el proceso era una buena plataforma para el debate público acerca de mejoras importantes a las políticas. El hecho de que 34 empresas con sede fuera de Irak publicarían plenamente durante dos años lo que pagaban por el petróleo, a pesar de que no figurara en el contrato ni estuvieran obligadas a ello por la ley iraquí, era sobresaliente, además de que abría el camino al debate sobre mayor potencial para la transparencia en el comercio de las materias primas. El informe también ayudó a identificar varias preocupaciones. La principal era que el proceso mostraba que en 2010 se habían exportado 690 millones de barriles por 52 mil millones de dólares, lo que significaba que el costo de oportunidad para los 270 millones de barriles liberados para uso nacional (predominantemente para electricidad) era de 20 mil millones de dólares. Eso equivale a aproximadamente 620 dólares por iraquí para electricidad, en comparación con el consumo promedio en Estados Unidos de 729 dólares por persona. No obstante, un estadounidense consume casi siete veces lo que una persona consume en Irak.<sup>6</sup> Esto generó una importante pregunta no sólo en cuanto al uso de las ganancias por 52 mil millones de dólares, sino también sobre el uso del crudo nacional.

La República Democrática del Congo (RDC) tomó un camino difícil hacia el cumplimiento en 2014, pero era claro que el EITI había cambiado la cultura en el sector pasando de únicamente extraer minerales a un mayor enfoque en la administración responsable de los ingresos para el beneficio de los ciudadanos de la RDC. Esto incluye un mayor enfoque en asegurarse de que el gobierno obtenga lo que se le debe y que estos ingresos se administren adecuadamente. Las empresas y dependencias gubernamentales han sido sistemáticamente examinadas, generalmente por primera vez. Todos los contratos se han puesto a disposición del público en general, y se están llevando a cabo discusiones sobre contratos complejos, incluyendo negociaciones controversiales. Ya no es tabú hablar sobre beneficiarios reales, los dueños de carne y hueso de las empresas, y si estos tienen conexiones políticas. El parlamento y los medios están discutiendo el tema abiertamente. En pocas palabras, si bien aún persisten desafíos importantes en el sector, se ha construido confianza a lo largo del proceso.

La existencia del cumplimiento con el EITI lleva inevitablemente a enfocarse demasiado en “aprobar/reprobar” como la única medida de la calidad de su implementación. Un estándar binario era el punto de partida adecuado, y ha generado una buena cantidad de actividad, aunque probablemente no sea el punto final apropiado. Está el peligro de “estancamiento”, dado que el “cumplimiento” es una recompensa difícil de sacudirse. Existe la necesidad de pensar más en las evaluaciones, el reconocimiento y los incentivos matizados a medida que el EITI avanza. Se requerirán mecanismos de recompensa adicionales al cumplimiento que reflejen el mayor impacto del EITI.

El EITI se encuentra pensando de forma colectiva en cómo proporcionar incentivos a los países que vayan más allá del estándar. Actualmente, la presidencia del EITI otorga reconocimientos a los países con el mejor desempeño. Se destaca a algunos países de manera especial en el sitio web, en los informes del progreso y en las guías de buenas prácticas. A algunos se les solicita que impartan más capacitaciones y guía que a otros. Sin embargo, nada de esto llega a ser un reconocimiento dentro del Estándar del EITI como tal.

### **El EITI: una nota sobre la puntualidad de la información**

A través de procesos como la Alianza para el Gobierno Abierto, el EITI, las redes sociales, WikiLeaks, etc., la transparencia y la divulgación de información se están convirtiendo cada vez más en una expectativa, no en una aspiración. Independientemente de lo amplio o limitado del enfoque de la discusión, no tiene sentido discutir acerca de información obsoleta. En 2009, los datos EITI de Nigeria más recientes eran relativos al 2004. Incluía un amplio rango de información pormenorizada e importante, pero todos los escándalos y malos manejos que reveló se relacionaban con actores que había abandonado el escenario hacía largo tiempo.

El informe EITI de 2007 de la República Democrática del Congo se distribuyó en 2010. Una mujer se dirigió a un miembro del grupo de múltiples partes interesadas del EITI y dijo: “Su EITI no sirve de nada. Es como el doctor que llega una vez muerto el paciente. ¿De qué sirve?”

El EITI cometió un error en sus primeras reglas al no exigir la puntualidad de la información. Esto se reconoció y se solucionó.

Para finales de 2012, todos los países del EITI debían publicar información de no más de dos años de antigüedad.

Varios países han comenzado a explorar el potencial de presentar informes EITI “en tiempo real”. Esto es consistente con un cambio más amplio dirigido a que los países del EITI expidan diversos informes interrelacionados en el transcurso del año, cada uno enfocado en distintos aspectos de la administración de la industria extractiva (como la concesión de licencias, la transparencia de los contratos o la titularidad real). Esto llevará hacia un proceso EITI más dinámico, relevante e interesante, así como a un flujo constante de información puntual, integral y confiable que pueda contribuir a enriquecer el debate público.

### **5.3 Integración de la adaptabilidad y el aprendizaje**

Incluso con las más brillantes habilidades de emprendimiento para la gobernanza, será difícil obtener apoyo, o incluso ver el potencial de mover el consenso. La gobernanza colectiva debe integrar:

- Adaptabilidad en las reglas para evitar el síndrome de “estancamiento”
- Actualizaciones al sistema mediante revisiones periódicas y mecanismos de retroalimentación para ir más allá de los límites y refrescar las ideas

#### **5.3.1 Evitar el síndrome de estancamiento**

La complejidad de los problemas por resolver a través de la gobernanza colectiva a menudo hace que la elaboración de

normas sea todo un desafío; cada caso es único y complejo y no puede plasmarse fácilmente en tales normas. El estándar de 2013 reconocía lo que ya era la práctica existente: que los países tenían permitido presentar una moción ante el Consejo para adaptar las Reglas del EITI a sus circunstancias particulares.<sup>7</sup> Por ejemplo, con la autorización del Consejo, Nigeria se había dedicado a diez años de información en materia de ingresos sobre su enorme y dominante sector de petróleo y gas antes de comenzar a cubrir el sector minero. De igual forma, con la autorización del Consejo, los informes de Irak abarcaban las exportaciones de petróleo y gas en lugar de impuestos, regalías y bonos de firma debido a que su petróleo y gas eran propiedad del gobierno en su totalidad, por lo que recibían sus ingresos únicamente a través de las ventas. A Estados Unidos se le permitió proceder a pesar del hecho de que la mayoría de sus actividades relacionadas con el petróleo, el gas y los minerales se dan en terrenos privados y, por lo tanto, no pagan renta ni regalías al gobierno federal.

Finalmente, desde luego, el proceso tiene que ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias cambiantes. Un país u organización que cumple en un momento dado podría no ser digno de tal calificativo al momento siguiente. En el EITI, por ejemplo, los países ricos en petróleo, gas y minerales pero pobres en lo que a instituciones de gobernanza se refiere suelen tener sistemas políticos en donde “el vencedor se lo lleva todo” y son especialmente vulnerables a golpes de Estado. Desde 2007, dentro de los países implementadores del EITI, ha habido golpes de Estado o cambios ilegítimos de régimen en Burkina Faso, la República Centroafricana, Costa de Marfil, Guinea, Kirguistán, Madagascar, Mali, Níger y Yemen. Muchos otros han

experimentado inestabilidad que ha evitado temporalmente el funcionamiento de la gobernanza colectiva. Como se mencionó anteriormente, se han presentado incidentes de encarcelamiento y acoso de activistas de la sociedad civil en muchos países, por lo que se ha generado un debate en el Consejo del EITI en torno a si se han violado algunos de los requisitos del estándar relacionados con la sociedad civil en Azerbaiyán. Es claro que una organización internacional de gobernanza colectiva necesita definir qué hacer en tales circunstancias, por lo que el EITI estableció un Comité de Respuesta Rápida que haga recomendaciones urgentes al Consejo sobre el estatus de un país dado.

Existe un debate emergente acerca de si deberían exigirse siempre procesos de conciliación complejos y costosos, o incluso informes del EITI. El EITI de Noruega ha presentado informes durante seis años sin que jamás haya habido discrepancia entre los pagos realizados por las empresas y los recibidos por el gobierno. ¿Tiene sentido pedir que lo sigan haciendo o podría haber un cierto tipo de exención o sistema de adaptación?

Lograr que el proceso sea adaptable es también un factor fundamental para hacerlo más atractivo ante los ojos de los posibles usuarios. Esto es crítico para evitar una implementación mal balanceada que pudiera amenazar al proyecto en su totalidad. Por ejemplo, se considera con demasiada frecuencia que los problemas de gobernanza se dan exclusivamente en los países en vías de desarrollo. En efecto, la mayoría de las intervenciones para el desarrollo están exclusivamente diseñadas para que los donantes y países desarrollados proporcionen el financiamiento para las intervenciones en los países en vías de desarrollo, pero los incentivos para los códigos y normas para la gobernanza no

funcionan así. Los problemas que están tratando de solucionar los comparten los países ricos y pobres por igual. En cuestiones de corrupción y abusos a los derechos humanos, muchas veces la débil gobernanza de un país pobre se ha visto exacerbada o ha sido explotada por la conducta de los países ricos, sus empresas y sus consumidores. En consecuencia, los países en vías de desarrollo no responden bien a los sermones.

### **El Comité de Respuesta Rápida del EITI**

El Comité de Respuesta Rápida del EITI trata asuntos urgentes relacionados con la implementación interna por país en nombre del Consejo del EITI. Se ha ocupado de temas como golpes de Estado, acoso a activistas en el sector extractivo y la redacción de leyes en materia de ONG. Las reuniones han sido irregulares, repentinas, impredecibles y, por lo general, muy tardadas.

El Comité ha hecho ocasionalmente recomendaciones de suspensión, pero con mayor frecuencia ha propuesto que la Presidencia del EITI escriba para expresar las preocupaciones del Consejo y/o invite al país a suspender de forma voluntaria antes de que el Consejo imponga tal suspensión.

Asimismo, las economías emergentes, que a menudo tienen las formas más generalizadas de desafíos de gobernanza, y también en cierto grado los países menos desarrollados, no desean unirse a un club de lo que podrían percibir como Estados fallidos. Aspiran a unirse a la OCDE y al G20, y actuar conforme a sus reglas y códigos.

Siempre se puede emplear el argumento de “No veas a los demás países; si esto es útil para ti, hazlo.” No obstante, el argumento no

llega muy lejos. Ya sea que la queja sea real o una excusa para la no implementación, ésta debe considerarse. El movimiento del desarrollo se está poniendo al día con esto. Es probable que la crisis financiera haya contribuido. En 2008, Eddie asistió a una reunión de ministros de minería en Addis Abeba poco después de la crisis financiera y escuchó cuando un ministro le decía a otro: “Veo que nacionalizarán bancos en toda América y Europa. Probablemente sea una buena idea, pero si nosotros lo intentáramos jamás nos lo permitirían.” Los precios de transferencia agresivos<sup>8</sup> han tenido lugar durante años y han dañado de forma importante las economías de los países en vías de desarrollo, pero fue solo hasta que empezaron a afectar a las economías sumidas en la austeridad de Europa y Estados Unidos que se tomaron medidas mundiales concertadas. De modo que las circunstancias han cambiado. Los esfuerzos internacionales para abordar los planteamientos de la gobernanza colectiva no deben implementarse solo en los países en vías de desarrollo.

### **Transformando a el EITI en un club para todos aquellos que se pueden ver beneficiados**

Para cuando se publicó este libro a principios de 2015, sólo había tres países de la OCDE que implementaban el EITI: Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos. La implementación mal balanceada significaba el riesgo de encasillar al EITI en lo que algunos implementadores potenciales veían como un “club de Estados fallidos.” Había muchos motivos para la falta de equilibrio en la implementación. En primer lugar, la oportunidad que desperdició el gobierno de Reino Unido para poner el ejemplo al establecer el EITI —un error que Noruega no repitió cuando fue el anfitrión de la Secretaría Internacional ni, incidentalmente, por el Reino Unido cuando creó más tarde la Iniciativa para la

Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés).

En segundo lugar, la realidad era que el EITI había surgido a partir de la cuestión de la “maldición de los recursos” —lo cual no reconocían muchos países ricos en recursos, lo que les hacía preguntarse lo siguiente: “¿Cuál es el punto de la implementación para nosotros?”. Australia y Estados Unidos se comprometieron a crear un programa piloto y a implementar el EITI, respectivamente, por motivos internos en 2011 en respuesta a los debates sobre las declaraciones de impuestos “justas.” Fue así como se volvió claro que el EITI no debía seguir viéndose exclusivamente como una herramienta para resolver la maldición de los recursos. El compromiso de Estados Unidos para implementarla fue particularmente revolucionario. El Reino Unido, Francia, Alemania e Italia comenzaron a preguntarse si ellos también tendrían razones internas para implementar el EITI. También se comprometieron con la implementación (o a llevar a cabo un programa piloto, en el caso de Alemania) alrededor de la Cumbre del G8 celebrada en Lough Erne en junio de 2013. Estos esfuerzos para reconocer tanto los desafíos de sus propios países como para poner su propia “casa en orden”, no dejó lugar para aquellos que argumentaban no implementarían el EITI hasta que fuera un estándar global.

En tercer lugar, y probablemente como el factor más importante, eran pocos los países de la OCDE que de hecho fueran ricos en recursos. Si bien el EITI pretende convertirse en un estándar global, nunca se ha sugerido que todos los países deberían implementarlo. El EITI es solo para los países con problemas significativos en relación con la gobernanza de los recursos.

### 5.3.2 Actualización del sistema: las revisiones y los mecanismos de retroalimentación

Los autores no detectaron la oportunidad de desarrollar el EITI como un mecanismo de transparencia para los ingresos. Aceptaban las críticas, pero estaban atrapados en la idea de que el enfoque global estrecho permitía que el progreso se diera en los países. Lo que no vieron fue que el progreso en los países permitía que el enfoque global se volviera menos estrecho. Se necesitó la visión de Clare Short —respaldada por una evaluación llevada a cabo por Scanteam<sup>9</sup>— para poder ver cómo el estándar mínimo del EITI podría adaptarse más allá de la transparencia de los ingresos.

Adicionalmente, incluso si los emprendedores de la gobernanza pueden ver el camino hacia adelante, una evaluación o valoración independiente que llega a la misma conclusión puede ser un mejor canal que los mismos emprendedores para persuadir a las partes interesadas. Si un emprendedor de la gobernanza no puede obtener confianza y apoyo por ir más allá de las fronteras en una dirección en particular, designar a un evaluador externo puede ser más convincente. Deje que otros recomienden el camino obvio hacia adelante en caso de que su activismo pueda confundirse con interés propio. Es difícil que las partes interesadas refuten recomendaciones públicas e independientes.

Los autores tienen pocas cosas nuevas que ofrecer en cuanto a la literatura sobre las evaluaciones, la revisión por pares, la investigación, las valoraciones técnicas, etc., pero resulta claro que tales bucles de retroalimentación deben estar incrustadas en el diseño y el desarrollo de un proyecto de gobernanza como el EITI.

Incluso si no presentan ideas nuevas, a menudo las evaluaciones externas pueden ser herramientas importantes para ayudar a hacer que el consenso avance.

Desde luego, la otra cara de esto es que, mientras que las evaluaciones y revisiones normales son importantes, no existe ningún sustituto real del conocimiento y el entendimiento. Las evaluaciones son un negocio costoso y una industria notablemente autogeneradora. La mayoría de las mejores ideas deberían provenir de los propios sistemas y personas de la gobernanza colectiva. Las revisiones anuales del progreso, las revisiones por pares dentro de la organización, las encuestas sobre la administración, las auditorías del proceso, y los cambios de estrategia, entre otros, son maneras menos costosas de generar ideas desde el interior de la familia de la gobernanza colectiva. Una de las fortalezas del EITI es que la familia es tan extensa que abarca habilidades de administración, auditoría, contabilidad, marketing, jurídicas, técnicas relacionadas con el sector, etc. Se les pide a las personas servir en los comités que sean más compatibles con sus habilidades. Por otro lado, son pocos los que tienen conocimientos sobre la implementación del EITI. Sea cual sea el método empleado e independientemente del modo en que esté incrustado en el proceso, la gobernanza colectiva precisa actualizaciones al sistema.

### **El EITI y las actualizaciones al sistema**

El EITI ha sido evaluada en dos ocasiones —en 2009 por Rainbow Consultants y en 2011 por Scanteam—. Los resultados de dichas evaluaciones, preliminares en el caso de Scanteam, se presentaron ante las conferencias en esos años. La evaluación de Scanteam originó una revisión de la estrategia de dos años que culminó con la producción del Estándar del EITI de 2013.

En 2014, Scanteam hizo una evaluación de la asistencia técnica proporcionada en apoyo al proceso del EITI.

Las propias conferencias crean una oportunidad para relanzar el EITI de diversas maneras. Por ejemplo, el lema de 2011 era “La transparencia cuenta” y el de 2013 era “Más allá de la transparencia.” Todo tipo de posibilidades de renovación de marca puede tener lugar en estos importantes eventos.

Los diversos comités del Consejo también llevan a cabo revisiones periódicas —ha habido al menos dos revisiones formales de la gobernanza, una revisión del gasto y una revisión de los ingresos.

Sin embargo, es la revisión del trabajo de los países donde existe el mayor potencial para ir más allá de las fronteras. Los procesos por país del EITI tienen un sistema integrado de planeación, supervisión y evaluación. Cada país debe contar con un plan de trabajo en torno al EITI actualizado anualmente en donde explique qué es lo que desea hacer con el proceso. Posteriormente debe publicar un informe anual para supervisar el progreso frente a su plan de trabajo. Después, el proceso de validación trianual no solo evalúa el progreso frente a los requisitos del Estándar, sino también el impacto del proceso. Más aún, cada informe EITI por país incluye recomendaciones para el proceso, aunque estas tienden a enfocarse únicamente en la recolección de información.

Los autores consideran que hay un potencial considerablemente mayor en la revisión nacional por pares o en algún tipo de panel de expertos del EITI para llevar a cabo la revisión continua de los procesos nacionales del EITI

y proponer recomendaciones en cuanto a cómo dar mayor relevancia y significado a los procesos en cada país, así como recomendaciones para el sistema global del EITI como un todo. Esta es una cuestión a la cual regresará el Consejo del EITI.

### Lecciones del capítulo

- Concentrarse en lo posible, no en lo importante. Lo importante vendrá después.
- Soportar las críticas acerca del enfoque irrelevante, pero asegurarse de que el proceso esté vinculado a otros debates y procesos.
- Seguir desafiando a las partes interesadas para avanzar en el consenso.
- Asegurarse de que las reglas sean robustas pero que no impidan la flexibilidad.
- Instaurar sistemas para actualizar el proceso, tales como evaluación, revisión de la estrategia, etc.

- 1 Marianne y Liese, 2014; International Civil Society Centre, 2014.
- 2 El discurso de David Cameron en la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto en octubre de 2013 es una elaboración particularmente elocuente de los motivos económicos para la transparencia (<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-open-government-partnership-2013>).

- 3 Carbonnier et al., 2011.
- 4 O'Sullivan, 2013.
- 5 NEITI, 2012. El informe tiene cuidado de no atribuir causalidad directa entre la implementación del EITI y los ingresos del gobierno.
- 6 CIA, 2008.
- 7 El requisito 1.5 del Estándar del EITI indica que si el país enfrenta circunstancias excepcionales que precisen desviarse de los requisitos de implementación, deberá solicitar la aprobación previa del Consejo del EITI para la implementación adaptada. Al considerar tales solicitudes, el Consejo del EITI deberá dar prioridad a la necesidad de brindar un tratamiento comparable entre países y garantizar que se cumplan los Principios del EITI, incluyendo asegurar que el proceso del EITI sea lo suficientemente inclusivo y que el informe sea integral y confiable y que contribuya al discurso público (EITI, 2013a).
- 8 En un estudio de 2007 que evaluaba las prácticas económicas de 476 corporaciones multinacionales, el 80% reconoció que los precios de transferencia siguen siendo centrales para su estrategia fiscal (Red para la Justicia Fiscal, 2009).
- 9 Scanteam, 2011.

# 6

## Sacar lo mejor de las personas

### 6.1 Hacer amigos e influenciar a las personas

Paddington gritó “¡Auxilio!”, silenciosamente al principio para no molestar a nadie.

Michael Bond, *Un oso llamado Paddington*

Confeccionar mensajes y usar herramientas de comunicación para construir y mantener un movimiento de apoyo es una de las áreas más difíciles para un emprendedor de la gobernanza. Tal como lo sugiere la cita antedicha, el truco está en sonar la alarma para atraer la atención, sin que se le acuse a uno de amenazar los intereses de alguna parte interesada o de exagerar el problema. El desafío se presenta en todas las etapas:

- Persuadir a las partes en conflicto a sentarse a la mesa mientras se permite espacio suficiente para que el conflicto se intensifique a fin de mantenerlos ahí.
- Vender el proceso para acumular apoyo e impulso, sin tratar de vender agresivamente un consenso estrecho.
- Incluso si el proceso se desenvuelve sin problemas, las partes interesadas podrían discutir sobre las implicaciones de las

políticas públicas de cualquier producto (como un informe de datos, un informe de proyecciones o planeación, etc.). El emprendedor de la gobernanza debe promover el producto mientras permanece neutral en cuanto a sus implicaciones. Esto se torna más difícil a medida que el producto se vuelve más significativo.

El desafío de las comunicaciones para la gobernanza colectiva es mucho mayor que el proyecto de comunicaciones estándar, el cual se enfoca en crear conciencia, hacer campaña, desarrollar la marca, promover los productos y diseminar el movimiento. En cambio, el proceso inicial está conformado por tres elementos principales:

1. Construir redes de apoyo, obtener patrocinios y desarrollar una guía: “coordinar la energía.”
2. Vincular el proceso con debates, eventos y oportunidades más amplios, y usar la red de apoyo para tomar ventaja: “oportunismo estratégico.”
3. Entonces, una vez que se tenga un producto, como datos, por ejemplo, se aprovecha al máximo y se hace que las redes de apoyo lo analicen y lo promuevan para generar debate.

Un emprendedor de la gobernanza debe evitar cometer el error de muchos esfuerzos de desarrollo —incluyendo, en cierta medida, el EITI— de promover de más el proceso antes de tener un producto. En retrospectiva, resulta sorprendente que se le haya dado tanta libertad de acción al EITI para promoverse a sí mismo como un proceso de transparencia antes del final de 2008, cuando únicamente se había publicado alrededor de una docena de Informes EITI. A pesar de que probablemente los

autores no lo reconocieron en su momento, era un momento precario para el EITI.

### 6.1.1 Coordinar la energía: adaptar mensajes y construir redes de apoyo

La verdadera influencia llega a partir de la capacidad de construir, utilizar y expandir redes. Un emprendedor de la gobernanza invertirá mucho tiempo en adaptar mensajes dirigidos a distintas audiencias para construir una red. La gobernanza colectiva se trata de la pluralidad de intereses y visiones que suelen ser hostiles entre sí. No basta con un simple ajuste a los mensajes: se requiere una personalización a gran escala. El EITI abandonó rápidamente toda idea de una presentación o sesión informativa estándar; lo que un público quería escuchar podría no tener relación alguna con otro. Por ejemplo, el lenguaje que emplean las empresas difiere significativamente del de los diplomáticos. La discusión del Capítulo 5 es importante en este respecto: las diferentes partes interesadas participan por distintas razones. Por tanto, es necesario apelar a tales razones. Para ser eficaz en este frente, el emprendedor de la gobernanza debe conocer bien a sus partes interesadas, comprender su motivación para sentarse a la mesa y comprender qué es lo que desean obtener del proceso, confeccionar el mensaje para ellas y, posteriormente, construir la red. Este es un proceso que los autores denominamos “coordinación de energía.”

Las comunicaciones periódicas también son importantes. Existen bibliotecas repletas de consejos para gerentes acerca de análisis de partes interesadas y sobre cómo mantener a los distintos tipos de partes interesadas bien informadas. Los autores

no argumentan tener mucho que añadir a la literatura, a excepción de enfatizar la importancia de mantener una relación bilateral. Si bien desde luego es importante mantener a las partes interesadas informados de una manera inteligente y personalizada, es fácil pasar por alto la importancia de hacer que tales partes interesadas se sientan involucradas y comprometidas con el proceso. Esto debería sentirse como la parte más emocionante de su trabajo.

De ser posible, los emprendedores de la gobernanza tratarán de reunirse con las partes interesadas frente a frente. Esto hará que las partes interesadas confíen en la persona y en el proceso, además de dar lugar a un diálogo más abierto. El emprendedor de la gobernanza debería considerar invitar a las partes interesadas a su oficina para que tengan la oportunidad de conocer al equipo y comprender el proceso y fomentar el sentido de pertenencia al mismo.

Además, la correspondencia no debe ser únicamente de naturaleza formal, como boletines, sino también personal, como compartir noticias interesantes y relevantes o pedir la opinión de la parte interesada acerca de algún tema en específico. Tome el teléfono. Conéctese a Skype. Reúnanse para comer. Prácticamente todos los dilemas laborales a los que se enfrentará el emprendedor de la gobernanza deberían generar varios correos electrónicos y llamadas informales a las partes interesadas a fin de obtener su opinión, consejo y experiencia. Cuando sea posible, deles crédito en discursos, en la documentación y en las conversaciones. En contra de nuestros mejores instintos, nos sentimos halagados cuando vemos nuestro nombre impreso o cuando recibimos un gesto de agradecimiento. Puede tomar tiempo, pero, en esencia, se está desarrollando una fuerza de trabajo libre —muchos de los

cuales no están comprometidos con las limitaciones de neutralidad a las que se enfrenta el emprendedor de la gobernanza—.

Ya no es un lobo solitario, sino una araña en una telaraña de otros que transmite mensajes y crea ruido y energía.

En ausencia de productos al principio, y después probablemente en ausencia de muchos productos significativos, todo lo que el emprendedor de la gobernanza tendrá a su disposición el respaldo y una explicación del proceso. Respaldo y fichas técnicas le permiten al emprendedor de la gobernanza explicar el proceso y mostrar que cuenta con un nivel elevado de apoyo, mientras es modesto y preciso con respecto a su impacto comprobado hasta ese momento.

No obstante, obtener buenos patrocinios no es sencillo. Nuevamente, una vez que han alimentado a los amigos del proceso, los emprendedores de la gobernanza deben sustentarse en su red de apoyo a fin de obtener el patrocinio de nombres importantes. Más aún, no basta con que los nombres sean de un alto perfil, sino también lo suficientemente diversos como para garantizar un equilibrio que satisfaga a diversos públicos. El EITI pasó años buscando lo que al principio era una hoja de patrocinios algo débil para mostrar que el proceso tenía tracción, a pesar de que aún no tenía impacto. Gracias a la gran ayuda de muchos de los amigos del proceso, quienes a menudo hicieron esfuerzos extraordinarios, la hoja de patrocinios era cada vez más impresionante. El EITI logró obtener declaraciones de jefes de gobierno, líderes empresariales, activistas prominentes de la sociedad civil, académicos y periodistas, entre otros. A pesar de que las declaraciones de las cumbres del G8 y el G20 frecuentemente fueron algo huecas e incluso más

difíciles de entender que cualquier patrocinio individual, fueron importantes para un patrocinio más amplio y generaron nuevo interés por parte de los funcionarios, los medios, las empresas, quienes hacen campaña y el público en general.

Probablemente sea el caso de que los esfuerzos de gobernanza colectiva, como el EITI, podrían hacer un mejor uso de las redes sociales a fin de coordinar la energía. No obstante, la gobernanza colectiva no es hacer campaña. El mensaje no puede capturarse en 140 caracteres. Las redes sociales no dan suficiente margen para personalizar los mensajes. Ciertamente son útiles para mantener el interés de las partes interesadas e involucrar a alguna red social, pero los autores son escépticos sobre su papel como un constructor de redes en primer lugar, salvo en el nivel más superficial.

El EITI abandonó las cartas de respaldo alrededor de 2010 a favor de historias de impacto real. Probablemente incluso más que las cartas de respaldo, estas historias de impacto deben ser diversas y ajustarse a diferentes audiencias.

### **El EITI y el patrocinio de la Asamblea General de la ONU**

En 2008, los autores pasaron lo que en ese momento pareció una eternidad buscando apoyo para EITI en una Resolución de la Asamblea General de la ONU. Fue propuesta por Azerbaiyán y suscrita por otros 22 países, y finalmente se aprobó en septiembre del mismo año. A pesar de que la declaración perdió fuerza debido a la oposición de algunas economías emergentes prominentes, impulsó un proceso diplomático que aumentó el perfil del EITI en las capitales de todo el mundo, y dejó al EITI con un respaldo que podría usarse en cualquier país. Además, fue uno de los primeros pasos en un largo viaje para demostrar

que el EITI era un proceso global. Es interesante señalar que, si bien se obtuvo dicho respaldo internacional, no dio como resultado que la toma de decisiones del EITI obtuviera un carácter más multilateral.

## **Material de comunicación del EITI**

Mantener a la familia EITI informada, comprometida y entusiasmada entre tantos intereses, idiomas y métodos requiere alimentar al monstruo constantemente. Para el EITI, la producción de herramientas y material de comunicación representa un enorme esfuerzo que involucra el equivalente de al menos cuatro integrantes del personal de tiempo completo, pero también paga enormes dividendos. Desde luego, es posible que un proceso de gobernanza recién formado o de menor envergadura no requiera toda la lista siguiente de herramientas y materiales periódicos sobre EITI, pero puede ser una guía útil de productos potenciales.

- El sitio web del EITI: el primer puerto de entrada para cualquier interés casual, y también una biblioteca de información para partes interesadas altamente involucradas.
- La base de datos de informes del EITI, la cual tiene acceso a todos los Informes EITI publicados, y una base de datos principal que reúne un núcleo de información para fines comparativos y de referencias cruzadas.
- Boletines mensuales (solían publicarse cada dos meses cuando había menos que decir —un boletín vacío puede ser desalentador—).

- Circulares confidenciales a los miembros del Consejo cada dos semanas en promedio, con una mezcla de cuestiones relativas a decisiones del Consejo, noticias y actualizaciones.
- Circulares personalizadas producidas para diferentes grupos de partes interesadas, como las Secretarías Nacionales del EITI, empresas, etc.
- El Informe Anual del EITI, el cual no solo registra las actividades llevadas a cabo en el año, sino que también busca evaluar el impacto y los resultados del proceso de forma global y entre países individuales en todo el mundo.
- Finalmente, por supuesto, el EITI debe hacer pleno uso las redes sociales. Se publican noticias en Facebook y Twitter, así como otras comunicaciones más informales: retos, datos curiosos y preguntas.

Además de estas herramientas regulares de comunicación, existen muchos otros materiales de comunicación semiestática:

- Hojas de datos del EITI y versiones de estas ajustadas para distintas audiencias (p.ej., China, Medio Oriente y el Norte de África, inversionistas institucionales, etc.), más una lista de verificación para los países que planean implementar el estándar.
- El Estándar EITI, incluyendo notas detalladas sobre cada aspecto del estándar.
- Guías para distintas audiencias: directores de empresas, congresistas, empresas mineras, entre otros.

- Folletos sobre cómo apoyar el proceso —para países, para empresas y para inversionistas institucionales—.
- Los Artículos de Asociación EITI.
- Estudios de caso.

Desde luego, casi todos estos productos deben estar disponibles en los idiomas principales del EITI, a saber, inglés, francés y ruso, y muchos de ellos también en español, árabe y portugués. De forma adicional, la Secretaría Internacional genera varios documentos del Consejo y otros tipos de correspondencia con sus partes interesadas clave.

Finalmente, la Secretaría Internacional ha realizado diversos concursos para las partes interesadas del EITI en los países implementadores a fin de generar interés en el proceso EITI (y promover su uso) y herramientas de comunicación para nosotros. Se llevó a cabo un **concurso de video** para contar la historia del EITI desde la perspectiva de la gente en el terreno, el cual se transmitió en la conferencia de Sídney. También se realizó un **concurso de infografía** para promover el uso de los datos EITI, el cual se utilizó para explicar los resultados del proceso EITI en todos los demás países. Finalmente, se llevaron a cabo dos **concursos de fotografía** que también promovieron una historia visual, además de que proporcionaron mucho material para el informe anual y las presentaciones del EITI.

Únicamente quedan dos miembros del Consejo del grupo original de 2007. La mayoría de los puestos en el Consejo y de los representantes de los gobiernos, las empresas o la sociedad civil han cambiado de titular al menos cuatro veces durante ese periodo. Es notable cuánto dependen las redes de apoyo de las personas

más que de las instituciones. La rotación de personal en las partes interesadas significa iniciar una relación desde cero. Es un desafío constante lograr que el EITI siga siendo relevante y emocionante para cada nueva generación de partes interesadas. El otro lado de la moneda es que resulta enormemente gratificante “reclutar” un nuevo amigo del EITI que transforme el interés, el compromiso y el apoyo de su organización en relación con el proceso. Este libro reconoce sus contribuciones en la sección de liderazgo. Adicionalmente, rara vez el EITI les pierde la pista a los amigos que dejan el proceso; suelen promover el proceso desde donde quiera que se encuentren, y aparecen con frecuencia en lugares inesperados como embajadores solitarios del EITI en foros valiosos. Lentamente, el proceso del EITI se ha institucionalizado en estas organizaciones. Para bien o para mal, por ejemplo, en ocasiones los países y socios de desarrollo acuerdan la implementación del EITI como una referencia de condición a la ayuda.<sup>1</sup>

### 6.1.2 Oportunismo estratégico

Existe una marea en los asuntos humanos,  
 Que, tomada en pleamar, conduce a la fortuna;  
 Pero, omitida, todo el viaje de la vida  
 Va circuido de escollos y desgracias.  
 En esa pleamar flotamos ahora,  
 Y debemos aprovechar la corriente cuando es favorable,  
 O perder nuestro cargamento.

William Shakespeare, Julio César, Acto 4, Escena 3, 218–24

Los emprendedores de la gobernanza no solo deben ser capaces de estar preparados para el clima; deben fabricar el clima. Las oportunidades llegan a quienes las invitan, no a quienes las esperan—un proceso que los autores denominamos “oportunismo

estratégico”—. Esto depende de manera importante de que haya construido su red de apoyo; su telaraña. Un emprendedor de la gobernanza ve a futuro, detecta las oportunidades y se beneficia de dicha red de apoyo. Una vez construidas sus redes, los emprendedores de la gobernanza buscan oportunidades por medio de las siguientes acciones:

- En lugar de unirse a los debates, foros y conferencias de otras personas, facilitan los propios con mayor frecuencia. Buena parte de la creación de una red de apoyo es aceptar participar en muchos eventos. Algunos de ellos serán útiles por sí mismos, y la mayor parte será útil únicamente para generar apoyo de las partes interesadas clave, es decir, hacerles un favor, generar más oportunidades para tener contacto frente a frente con ellos y con sus redes, y ser capaces de elogiarlos frente a sus jefes. Estos son créditos importantes en la cuenta. Sin embargo, merodear en las conferencias y eventos de los demás no es lo que fija la agenda. En el mejor de los casos, ayuda a gestionar las agendas de los demás al influenciar el contenido y los mensajes de sus eventos. Llegará el momento de cobrar los créditos y llevar a los nombres importantes a su evento, con su propia agenda y sus propios mensajes. La tendencia en el desarrollo y la política internacionales de responder de forma positiva a invitaciones para asistir a conferencias debe estar equilibrada con una mentalidad más activa de planeación en cuanto a dónde debe estar usted. Esto puede ser todo un reto, ya que muchas veces puede significar hacer un largo viaje hacia un alcance poco prometedor y toparse con resultados inciertos, algo que puede apreciarse como menos seguro que asistir a una conferencia importante planificada con antelación.

- Mantenerse al tanto de los análisis de escenarios emergentes y después tratar de construir una estrategia resiliente a fin de seguir siendo relevante en todos los escenarios. El análisis de escenarios se ha vuelto una herramienta bien utilizada en la gestión estratégica. Es particularmente relevante en las organizaciones de alcance global. La fuerza de dicho modelado no radica tanto en prever el futuro, sino en definir los distintos escenarios del futuro y en adaptar el proceso de la gobernanza colectiva para seguir siendo relevante en todas las situaciones geopolíticas. Los autores señalan que el lenguaje de la “resiliencia” está tomando el lugar del de la “sostenibilidad” en gran parte de la práctica para el desarrollo. Esto encaja bien con la creciente inestabilidad de la política mundial.
- Invertir mucho tiempo buscando oportunidades, como las cumbres del G20, visitas de alto perfil a países implementadores y potencialmente implementadores, próximos informes internacionales o mundiales, etc. Parafraseando a Oscar Wilde, hay algo peor que el que hablen mal de uno, y es que no hablen de nosotros en absoluto. Cuando se presentan estas oportunidades de alto perfil, llame a sus redes para que se sumen a la agenda, proporcione sesiones informativas personalizadas, escriba una sección en un informe o un blog en los medios. No todos estos esfuerzos darán frutos, pero nueve esfuerzos sin frutos valen una mención en una declaración del G20 o el espaldarazo de un primer ministro. Lo anterior no es sinónimo de saltar en cada oportunidad. Buscar oportunidades estratégicas es una cuestión de evaluar el costo de oportunidad, y, por tanto, se trata tanto de rechazar invitaciones como de aceptarlas.

## Las Conferencias Mundiales del EITI

El EITI ha celebrado seis conferencias mundiales –cada una más grande que la anterior en cuanto a participantes, perfil y ambición—. La conferencia de 2013 en Sídney contó con más de mil participantes provenientes de más de 80 países. En un mundo repleto de inmensas y costosas conferencias de desarrollo que se auto promueven y que consumen tiempo, hay que preguntarse seriamente cuál es su valor. Existen tres razones clave para continuar celebrándolas:

1. Vincular el EITI con una geopolítica más extensa: las conferencias más recientes se han llevado a cabo en medio de acontecimientos como WikiLeaks, levantamientos en el Norte de África y precios fluctuantes de las materias primas. La participación de tantas figuras prominentes e interesantes ayudó a unir eslabones.
2. Brindar un foro para que todas las partes interesadas debatan sobre las cuestiones contenciosas en el sector: las últimas conferencias han brindado un foro para el debate sobre las leyes de divulgación obligatoria en los sectores del petróleo , gas y minería.
3. Implantar el EITI global en los procesos nacionales: a través de las exhibiciones nacionales del EITI, los países implementadores compiten de manera eficaz y se inspiran entre sí a fin de mostrar productos y progreso.

Sin embargo, el principal beneficio de las conferencias ha sido actuar como catalizador de la acción y como un foro para

erigir apoyo. Las conferencias brindan una piedra angular a través de la cual completar informes y publicaciones. Generan una ráfaga de instrucciones para su inclusión en los discursos de presidentes o ministros. Facilitan los encuentros en reuniones con líderes, activistas y empresarios clave y se convierten en un recordatorio de la importancia del EITI en sus agendas. Los organismos nacionales del EITI tienen un mayor perfil en sus respectivos países y, posiblemente, más recursos y mayor apoyo político. A nivel mundial, el EITI tiene una ventana de oportunidad para involucrarse con nuevos países, empresas, medios y campeones políticos individuales clave.

## **El EITI y el oportunismo estratégico**

La suerte es lo que sucede cuando la preparación se encuentra con la oportunidad.

Lucio Anneo Séneca, filósofo romano

El surgimiento del EITI no se dio de forma aislada. Se montó en la cresta de algunas importantes olas geopolíticas que las partes interesadas del EITI buscaron atrapar y conservar con sus mayores esfuerzos. A continuación se presentan las olas clave acompañadas de una breve explicación sobre cómo se posicionó el EITI para tomar ventaja. Probablemente se podría escribir un libro sobre el EITI y el irresistible surgimiento de cualquiera de estas tendencias.

- La “transparencia” y la “rendición de cuentas” se han vuelto los temas centrales de todas las discusiones sobre la gobernanza. En 2007, se hablaba de ello principalmente como lo contrario a la corrupción, pero se ha desarrollado a lo largo de todas las cuestiones de

la gobernanza. Es raro que una reunión internacional tenga lugar en torno a cualquier tema sin que haya una sesión y una declaración sobre transparencia. El derecho a la información se considera cada vez más como un derecho humano universal. Esto sucedió tras un colapso financiero que muchos consideran fue atizado por la secrecía y la opacidad. La Primavera Árabe ocasionó una mayor demanda de rendición de cuentas por parte de los gobiernos. El debate en torno a WikiLeaks cambió la naturaleza de las relaciones de los gobiernos entre sí y con el público en general. Gran parte del debate sobre la gobernanza se ha trasladado de “la necesidad de saber” a una asunción de apertura, a menos que haya una buena justificación para la confidencialidad. La transparencia se ha convertido en la expectativa, no en la aspiración. El EITI se ha promovido a sí mismo como un proceso intangible que no solo garantiza la transparencia, sino que también liga la publicación de información a un foro de rendición de cuentas. Los procesos globales de gobernanza han estado más que dispuestos a tomar un proceso tangible para colocar las acciones junto a sus palabras.

- Gobernanza de las industrias extractivas: en 2011, el músico y activista Bono hizo eco del comentario de Mo Ibrahim en el sentido de que una mejor gobernanza en el sector “significa más que la condonación de la deuda para África.”<sup>2</sup> Desde entonces, los precios de las materias primas han bajado, pero la gobernanza del sector extractivo sigue teniendo un lugar importante en la lista de prioridades. En muchos países, tales como

Uganda, Tanzania y Mozambique, probablemente solo quede un ciclo electoral más en el que la ayuda internacional sea la principal fuente de ingresos del gobierno. Los ingresos por petróleo, gas y minerales tomarán la delantera, lo cual ya sucedió en Ghana. Los socios del desarrollo están buscando herramientas distintas a la ayuda internacional para garantizar una buena gobernanza. El EITI les brinda una herramienta que muchos de los miembros de la comunidad para el desarrollo han tomado gracias a su potencial. Desde un punto de vista más cínico, hay quienes argumentan que los gobiernos occidentales, preocupados de que sus empresas extractivas en los países en desarrollo están perdiendo terreno frente a las paraestatales y las empresas asiáticas, en especial de China, finalmente se están interesando en mejorar las reglas del juego a fin de ayudar a sus empresas a mantener su ventaja competitiva.

- Cuestiones sobre la evasión de impuestos: el profesor Paul Collier suele agradecer irónicamente a Starbucks, Amazon y Google por colocar las cuestiones fiscales en los lugares prominentes de la agenda para el desarrollo, lo que ocasionó que fuera el tema principal en la Cumbre del G8 de 2013. Dichas empresas se encontraban en el centro de una tormenta mediática por pagar tan pocos impuestos en el Reino Unido, argumentando que estaban teniendo pérdidas operativas en dicho país a pesar de las masivas utilidades internacionales y a la expansión de sus operaciones en el Reino Unido. Esta supuesta exportación de utilidades desde entornos de

altos impuestos hacia entornos de bajos impuestos, o manipulación de precios de transferencia, como se le conoce comúnmente, ha estado sucediendo durante años, y es, en conjunto, legal. Los gobiernos tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo se han visto afectados, aunque, desde luego, ha afectado de forma desproporcionada a los países más pobres donde los impuestos conforman la mayor parte de los ingresos potenciales gubernamentales. Entre 2008 y 2010, la manipulación de los precios de transferencia le costó a África un promedio de 38.4 mil millones de dólares por año, más que sus entradas provenientes tanto de la ayuda internacional como de la inversión extranjera directa.<sup>3</sup> Los Países Bajos cuentan con un funcionario fiscal por cada 333 personas en comparación con Nigeria, donde hay uno por cada 28,000 personas.<sup>4</sup> No es ninguna coincidencia que fue durante un periodo de austeridad que los países desarrollados decidieron también tomar medidas al respecto. No obstante, existen algunas herramientas informáticas para detectar cuánto debería pagarse en cada país. A pesar de que el EITI no provee un método para determinar las utilidades en una jurisdicción, puede proporcionar información sobre producción, exportaciones, precios de venta, costos de producción, contratos, régimen fiscal y cuánto se pagó en realidad. Un rápido análisis de estas cifras, como se ha hecho en Zambia y Tanzania, muestra pronto si hay algo fuera de lugar y puede solicitar a la empresa que lo justifique.

- La era de los macrodatos y el auge de los índices, y su capacidad de usar y confundir: ha habido una explosión reciente de disponibilidad de datos, lo cual es particularmente cierto para el sector petrolero. Los datos geológicos que se habían recabado a un costo de 15 millones de dólares fueron publicados en Internet por Nueva Escocia a fin de alentar a los inversionistas, quienes finalmente invirtieron 900 millones de dólares.<sup>5</sup> Los datos por proyecto, junto con los costos de producción, nos acercarán más que nunca a la fuente de las utilidades de las empresas petroleras. El *Natural Resource Governance Institute* utiliza un índice complejo para clasificar a los países en relación con su gobernanza del sector extractivo.<sup>6</sup> Independientemente de la opinión que se tenga en cuanto a si tales datos serán más útiles para confundir o para informar, es claro que la demanda es cada vez mayor, que se usan cada vez más y que están más interrelacionados que nunca. Además, hay una demanda en aumento no solo de los datos, sino también de los “metadatos”, es decir, la capacidad de extraerlos en busca de significado y contexto. El EITI se ha posicionado bien para exigir datos confiables acordados por un amplio rango de partes interesadas, sustentados por contexto y comentarios, comparables entre años y entre países, y codificados para ser interoperables con otros conjuntos de datos.
- Códigos y estándares, más que leyes internacionales, para fomentar la buena gobernanza: el profesor Paul Collier<sup>7</sup> y otros académicos han argumentado que, en ausencia de una gobernanza global efectiva, los

códigos y estándares aplicados a nivel nacional han establecido buenas prácticas y evitado muchos de los peores aspectos de la carrera hacia el fondo. Los procesos como la Alianza para el Gobierno Abierto han incentivado a los países a traer estos esfuerzos a la mesa internacional, y cartas como la Carta de los Recursos Naturales<sup>8</sup> del propio Collier han establecido modelos para las políticas. El EITI es, desde luego, un estándar global aplicado a nivel nacional.

- Adicionalmente, por supuesto, soluciones de acción colectiva para los problemas inextricables de la gobernanza: consultar el Capítulo 1 sobre el auge irresistible de la gobernanza colectiva.

En resumen, el EITI surgió y se mantuvo en una tormenta perfecta a la cual, en opinión de los autores, el EITI ha contribuido de forma modesta. En conjunto, esto se logró gracias a una gestión sutil y no a grandilocuencias. En caso de que hubiera una gran conferencia sobre seguridad energética, la Secretaría Internacional del EITI haría un llamado a los oradores para que presentaran la relación del EITI con la seguridad energética. Si un líder importante estuviera de visita en un país importante, se pondría en contacto con su oficina y le proporcionaría un resumen informativo sobre el EITI para ese país. Si un país presidiera el G20, se pondría en contacto con su persona de enlace con un año de antelación a fin de asegurarse de que el EITI formara parte de la agenda. Si hubiera un derrame de petróleo de BP en el Golfo de México, escribiría un artículo de opinión en el cual vincularían el EITI con la gestión de riesgos y lo publicaría en los medios simpatizantes relevantes. Todos estos ajustes tomaron un largo tiempo y rindieron frutos

mixtos, pero de no haber nutrido previamente una red de apoyo en cada organización líder, los resultados habrían sido muy pobres.

### 6.1.3. Enfocarse en el producto, no en el proceso: utilizar los datos para estimular el debate público

Si bien los patrocinios, las explicaciones, la creación de redes de apoyo y las energías coordinadas son componentes esenciales y que consumen mucho tiempo de un proceso de gobernanza colectiva, los autores recomendarían un esfuerzo medido de comunicación externa hasta que hubiera algo sustancial que decir. El proceso de la gobernanza colectiva es únicamente un medio para conseguir un fin. Su producto —ya sean datos, informes narrativos u otros— deben ser solicitados, diseminados, comprendidos, utilizados y debatidos. Aquí es cuando los emprendedores de la gobernanza deben aprovechar sus redes de apoyo. Deben compartir las historias apropiadas con el grupo apropiado de partes interesadas, para luego animarlo, alentararlo y ayudarlo a iniciar un debate público informado y equilibrado. Es el debate público, no el proceso, lo que debería ser el enfoque de los esfuerzos de comunicación externa.

#### **El EITI y los congresistas, los medios y los académicos**

El EITI ha involucrado a los congresistas, a los medios y a los académicos en sus procesos nacionales e internacionales. Aunque estaban gustosos de otorgar su respaldo, se mostraban renuentes a unirse a procesos de gobernanza como las comisiones nacionales del EITI. En retrospectiva, resulta claro que estas partes interesadas, a diferencia de otras, eran

propensas a interesarse únicamente en el producto (es decir, los datos) y no en el proceso (es decir, la comisión nacional). El EITI debió haber caído en cuenta de que se involucrarían solo cuando vieran el producto que se les ofrecía: información sobre cómo se compara la participación de su gobierno en los ingresos por productos básicos con la de otros países, sobre cómo se adjudican los permisos en su país, si los contratos son transparentes y si se observan sus términos, sobre cómo se relaciona la paraestatal con el ministerio e ingresos pendientes de pago, entre otros. Dado que en diversos países ha habido una masa significativa de Informes EITI de buena calidad que cuentan con mayor información contextual, estos grupos se han vuelto más participativos. Con el EITI cada vez más armonizado con los códigos del FMI, es posible tener una mayor interoperabilidad con otros datos —presupuesto, población y servicios— y más análisis entre periodos, países y regiones. De forma importante, tanto para los congresistas como para los medios, la regularidad y la puntualidad de los datos han sido cruciales.

Una vez que hay algo que decir, el emprendedor de la gobernanza puede empezar a invertir menos tiempo en conseguir patrocinios y más tiempo en estimular la demanda y el interés en el producto. A nivel país, esto requiere esfuerzos significativos para lograr que el mensaje esté disponible en todo el territorio nacional. Existe una amplia literatura sobre las comunicaciones para el desarrollo a la cual los autores tienen poco que agregar, pero en las secciones siguientes se describen sus experiencias.

El reto del emprendedor de la gobernanza se convierte entonces en cómo contar una historia interesante y trascendental mientras

permanece neutral en cuanto a lo que intereses políticos se refiere. La manera en la que se cuenta la historia es, en sí misma, una herramienta para generar consenso. Un hábil emprendedor de la gobernanza hará que una historia sobre datos compartidos cobre vida al sugerir áreas en donde los datos dirijan a un análisis acordado, así como áreas acordadas que requieran más información. No es para que el grupo de gobernanza colectiva acuerde soluciones.

### **El EITI y el modo de contar la historia**

A pesar de contar con pruebas anecdóticas de su éxito, el EITI sufre del mismo reto que la mayoría de las medidas de gobernanza: cómo establecer si esto realmente lleva a una mejor gobernanza de los recursos naturales, menos corrupción, mayor rendición de cuentas y, en última instancia, a que más ciudadanos en más países ricos en recursos obtengan más beneficios a partir de esa riqueza. Esto solo sucederá cuando los datos se comprendan, se utilicen y se comuniquen.

Cuando se publica un Informe EITI, la Secretaría Internacional lo analiza, trata de extraer la historia y los hechos interesantes, y luego publica un artículo para el sitio web del EITI en donde busca presentar los hechos interesantes de una forma equilibrada.

Este tipo de uso de datos es un desafío clave. Los éxitos de esfuerzos como el EITI serán victorias falsas a menos que los actores de la sociedad civil —como los medios y las comunidades— sepan cómo usar la información que se pone a su disposición. Los productos relativos a la transparencia deben utilizarse, analizarse y presentarse para el debate público.

Incluso los procesos estrechos del EITI pueden arrojar revelaciones impactantes. Los Informes EITI de 2008 y 2009 de la República Democrática del Congo mostraron que el gobierno había recibido menos de 200 millones de dólares por concepto de recursos minerales. Eso es menos de 1 dólar anual por persona por recursos que están relacionados con la muerte de más de cinco millones de personas y que han hecho que la economía retroceda varias generaciones. Lo anterior no involucró ningún tipo de desglose, de transparencia en los contratos, de discusión de transferencias subnacionales, ni del papel de las empresas paraestatales —se trataba de una cifra global escueta que, a través de una buena historia, planteó justificadamente el debate—.

En 2010, Mongolia publicó un Informe EITI de mil páginas. Si bien el informe incluía información importante y alarmante sobre el sector, era impenetrable y poco atractivo, además de que poco contribuyó al debate público. La mayoría de los informes se están volviendo más fáciles de leer, aunque dados los tecnicismos de la materia, con frecuencia deben ir acompañados de versiones “populares” más breves que incluyan los hechos y cifras clave. Las infografías suelen ser más útiles: estas son representaciones gráficas de información, datos o conocimientos que tienen el objetivo de presentar, de forma rápida y clara, información compleja, patrones y tendencias (consultar al reverso un ejemplo de la *Oil Revenue Tracking Initiative* de Nigeria, cortesía de la Fundación Yar’Adua). Las infografías y otros mensajes importantes también pueden proporcionarse a través de animaciones o dibujos animados. Pero todas las anteriores son herramientas de comunicación estática. Las comunidades afectadas suelen tener altos niveles

de analfabetismo, por lo que el EITI se ha beneficiado de “infomediarios” o “cuentadatos”. Son miembros de la comunidad que explican los datos en un lenguaje simple y llano que estimula y facilita el debate. Lo hacen de manera directa o a través de la radio, el teatro u otros medios.

A partir de lo anterior, los informes podrían convertirse en documentos en vivo y en línea, tal vez a manera de un portal a otra información (es decir, un sitio web del EITI que simplemente vincule al lector con otras bases de datos, tal vez con una breve narrativa o comentario visual sobre cómo se administra el sector), o un mapa en donde se muestre dónde se han explorado y/o extraído los recursos, con funciones que con un clic brinden información más detallada sobre permisos, contratos, propiedad, producción, proyecciones, impuestos/regalías/tarifas y pagos sociales.



Es preocupante la poca información confiable que hay a nivel mundial sobre los sectores del petróleo, gas y minería dadas sus implicaciones en la gobernanza. La Secretaría también ha desarrollado una base de datos fácil de usar para comparar los datos del EITI entre periodos y entre países. Pero existe mucha más información que se desarrollará rápidamente con la introducción de leyes de divulgación obligatoria en los Estados Unidos y la Unión Europea, así como con las iniciativas de la Alianza para el Gobierno Abierto. La Secretaría trabaja con otras instituciones, como el FMI, para codificar sus datos y para desarrollar una base de datos mundial para el sector que vincule la información del EITI a otros conjuntos de datos relevantes, de modo que quienes formulen las políticas tanto a nivel nacional como internacional puedan estar mejor informados.

Finalmente, la Secretaría está trabajando junto con investigadores a fin de explorar los impactos más amplios de la implementación del EITI, tales como si reduce las percepciones de corrupción<sup>9</sup> y si aumenta la inversión extranjera directa.<sup>10</sup>

### **El EITI en Nigeria y FOSTER: ¿cuál es el punto de la transparencia?**

La rendición de cuentas necesita tanto el debate público como un mecanismo para hacer que quienes toman las decisiones rindan cuentas. Un programa bien diseñado de gobernanza colectiva funciona en ambos frentes. En Nigeria, el programa *Facility for Oil Sector Transparency and Reform in Nigeria (FOSTER)* reforzó los organismos a fin de recabar datos (el EITI de Nigeria), usarlos y debatirlos (la Asamblea Nacional, el EITI de Nigeria y una amplia gama de actores de la sociedad civil

y de rendición de cuentas, incluyendo sindicatos petroleros, asociaciones empresariales, instituciones de los medios, *think-tanks* de investigación y grupos de cabildeo) y actuar con base en ello (el Ministerio de Finanzas, los reguladores de la industria de exploración y extracción (Upstream) y de la transformación (Downstream), así como la Agencia de respuesta ante derrames petroleros).

Las intervenciones se enfocaron en:

- Incrementar los ingresos del gobierno como proporción de la producción y a través del fomento a una mayor inversión y producción en la industria en su conjunto.
- Reducir el monto de los ingresos perdidos a través de búsqueda de rentas, filtraciones y robos.
- Aumentar la disciplina fiscal, el desempeño y la rendición de cuentas por medio de una mejor gestión pública de las finanzas y ahorrar a partir de los ingresos petroleros.

Al igual que el EITI, FOSTER trabajó de forma iterativa con las fuerzas políticas clave al construir relaciones para sustentar el cambio, y trabajó para transformar los incentivos y las dinámicas en aras de una reforma exitosa. Tomó un enfoque de capital de riesgo a fin de identificar y crear oportunidades para sustentar el cambio, tomar riesgos y evitar fijar objetivos y compromisos de recursos a largo plazo demasiado pronto. Una amplia gama de proyectos a corto plazo permitió que el programa fuera flexible y responsivo ante los primeros éxitos con inversiones adicionales, lo cual generó credibilidad y mantuvo la presión sobre los actores para que entregaran resultados tangibles.

Se requiere el mismo apoyo a nivel internacional para asistir al organismo de recolección de información (la Secretaría Internacional del EITI), los organismos que utilizan esa información (en particular la coalición Publiquen Lo Que Pagan) y los órganos que actúan con base en ello (los países implementadores).

## 6.2 Liderazgo y el heroísmo de transigir en silencio

No hay nada nuevo que decir acerca del liderazgo. Al igual que la pornografía, es difícil de definir, pero uno sabe cuándo lo ha visto. Se presenta de muchas formas que van más allá del clásico liderazgo de una organización y comandar un alto perfil. Aquí consideramos las habilidades de liderazgo que son particularmente relevantes para la gobernanza colectiva. Se trata de aquellas habilidades más mundanas y silenciosas (pero igual de heroicas) que se requieren para una gobernanza colectiva eficaz.

En la película *Lincoln* (2012), Tommy Lee Jones interpreta a un congresista republicano radical, Thaddeus Stevens, de Pensilvania. En el filme, Stevens es un ferviente radical antidiscriminación que no confía ni en las intenciones ni en los métodos de Lincoln para aprobar lo que Stevens considera una medida insuficiente para la enmienda para abolir la esclavitud. A pesar de que permanece sin estar seguro del resultado, disgustado por el método de “persuasión”, irritado por el ritmo del progreso, amargado por la rivalidad personal e insatisfecho con la propuesta, Stevens modera su postura en torno a la igualdad racial en el debate de la Cámara de Representantes, gracias a lo cual se aprueba la enmienda.

Ya sea que la historia se haya exagerado y dramatizado para la película o no, lo que se muestra es poco común en Hollywood, donde el liderazgo suele representarse por medio de algún visionario audaz impulsado por la moral que triunfa a pesar de los obstáculos. En cambio, Stevens es retratado como un hombre de principios que de forma heroica acuerda transigir y reducir sus ambiciones a fin de dar un paso en la dirección correcta. A Lincoln, por su parte, se le retrata como un pragmático sagaz que busca una ruta creciente hacia un resultado visionario. Alcanzan un “respeto calificado” entre sí. En realidad, Lincoln describe a Stevens y a sus colegas radicales como “los demonios menos manejables del mundo con los cuales tratar [pero] con la mirada fija en Sion.”<sup>11</sup> A su vez, Stevens declaró que “la más grande acción del siglo XIX fue aprobada gracias a la corrupción, asistida e instigada por el hombre más puro de América.”<sup>12</sup>

Aunque probablemente de menor importancia histórica y menor tensión histriónica, los autores reconocen estas luchas morales y pragmáticas como la realidad cotidiana del EITI. Este heroísmo de transigir en silencio es la habilidad de liderazgo que se pasa de largo con mayor frecuencia, a pesar de ser la más importante para lograr el éxito en la gobernanza colectiva. La historia del EITI habría sido breve y brutal de no haber contado con una cantidad extraordinaria de estos héroes.

Son varias las habilidades de liderazgo que se requieren de las partes interesadas, y si bien no todas las partes interesadas necesariamente las poseen todas, deben estar presentes entre el grupo de gobernanza colectiva en algún lado. A continuación se presenta una lista representativa, más que exhaustiva, de las habilidades, instituciones e individuos que fueron necesarios para echar a andar el proceso del EITI a nivel internacional:<sup>13</sup>

- **Un innovador**, para detectar el problema y definir la oportunidad: como se dijo anteriormente, gran parte de los créditos son de Global Witness y Publiquen Lo Que Pagan.
- **Un iniciador**, para lograr que otras partes interesadas vean la oportunidad de la gobernanza colectiva: PWYP y el entonces Revenue Watch Institute para la sociedad civil, BP y Shell para las empresas petroleras y gasíferas, el Consejo Internacional de Minería y Metales para las empresas mineras, F&C Asset Management para inversionistas institucionales y el gobierno del Reino Unido para los gobiernos.
- **Un convocante**, para llevar a las partes interesadas dispares a la mesa: el gobierno del Reino Unido, aunque cada grupo de interés también contaba con sus propios convocantes, tal como se menciona arriba.
- **Un cazatalentos**, para evaluar quiénes van a ser las partes interesadas clave para cada problema en particular, es decir, “zapatero a tus zapatos”: el Grupo Consultivo Internacional del EITI (antecesor del Consejo del EITI) se autoseleccionó de cierta manera, aunque el gobierno del Reino Unido hizo bien en designar a Peter Eigen como presidente, y el Consejo hizo bien en designar a Clare Short.
- **Un facilitador y mediador**, para dirigir a las partes interesadas hacia una postura de consenso: Peter Eigen y, posteriormente, Clare Short.
- **Un tomador de riesgos**, para estar dispuesto a operar de manera diferente con partes interesadas en conflicto, para actuar fuera de las zonas de confort tanto personales como institucionales y alejado de los perfiles de puestos convencionales, para poner propuestas controversiales

sobre la mesa y para desafiar los límites: hay ejemplos extraordinarios en todos los frentes.

- **Un negociador**, para defender posturas (aunque dispuesto a transigir) y para conseguir adeptos y seguir trabajando con los oponentes: igual que el anterior.
- **Un árbitro**, para dirimir discusiones y definir un camino hacia adelante: Peter Eigen y Clare Short.
- **Un asesor/consejero**, para escuchar las preocupaciones y proponer caminos hacia adelante: el EITI se benefició de numerosos sabios dentro y fuera del proceso.
- **Un catalizador**, para mantener la energía a flote y el consenso en movimiento: el mayor crédito es de la incansable campaña de las ONG y de los periodistas en torno a la gobernanza de los recursos naturales, incluso durante los días difíciles en los que todo el asunto parecía o demasiado complejo o de un perfil demasiado bajo como para generar tracción.

Desdeluego, la lista podría continuar. No obstante, probablemente como en el caso de Thaddeus Stevens, la habilidad más subestimada era la voluntad de tomar decisiones importantes con un bajo perfil. La gobernanza colectiva, al igual que la lucha por la paz, no se trata de grandilocuencias ni de afirmar victorias individuales. El liderazgo es sobre saber cuándo permitir que nuestros oponentes obtengan pequeñas victorias. Esto no es algo que solo el líder de una organización pueda hacer, sino también las personas ordinarias de puestos medios que están encargadas de alcanzar el progreso. Las personas poderosas aceptan la necesidad de delegar poder a quienes se les oponen a fin de resolver desequilibrios de poder anteriores.

Tales individuos son propensos a sentarse a la mesa con mayores probabilidades de ser reprendidos por ceder en cuestiones clave que de ser felicitados por evitar conflictos y costos adicionales. Por lo general, toman grandes riesgos personales y profesionales y deben estar decididos a poner los resultados a largo plazo por delante de las ganancias a corto plazo. De varias maneras, el compromiso con la gobernanza colectiva es, para las partes interesadas, una especie de tarea que no se agradece. Dado que es poco probable que se reconozca su trabajo dentro de las instituciones, es aún más importante para el emprendedor de la gobernanza encontrar formas de brindar reconocimiento a los esfuerzos a fin de construir relaciones personales y estimular la acción individual.

Además, ha habido muchos casos en países ricos en recursos en donde las personas se han puesto a sí mismas o a otros en peligro personal directo por defender la causa del EITI. Algunas partes interesadas han ido a prisión debido a su activismo. Algunas han recibido amenazas de muerte y acusaciones sin fundamentos que ponen en riesgo sus carreras profesionales. Otras han sido acosadas, rechazadas o ignoradas. Cuando los intereses ostentados inmerecidamente se ven amenazados, la violencia sigue de cerca. Si bien estos casos son demasiado sensibles como para describirlos aquí, los autores esperan que este capítulo sea un tributo público a quienes se han mantenido firmes frente a tales acciones, amenazas y acusaciones. Ellos y ellas son los soldados sin nombre en cuyos hombros el EITI ha progresado.

Los emprendedores de la gobernanza tendrán que demostrar sus habilidades de liderazgo, aunque no deberán buscar ni esperar crédito a corto plazo, dado que el éxito de la gobernanza colectiva depende de forma importante de que el crédito sea de las partes

interesadas, no del facilitador. Muchas de las habilidades de un emprendedor de la gobernanza ya se han resaltado en otras secciones de la obra (diplomacia innovadora, coordinación de energía, disposición para tomar riesgos, buena comunicación, etc.). La habilidad de liderazgo más importante será sacar a relucir las habilidades de liderazgo de los demás. Esto implica comprender las motivaciones de cada una de las partes interesadas y crear el mejor entorno posible para obtener lo mejor de cada una de ellas. Esto es obvio, desde luego, pero no debe pasarse por alto: el emprendedor de la gobernanza debe ser un gerente enérgico a fin de supervisar la mecánica del proceso.

### **El EITI y la historia de liderazgo excepcional**

Para que el EITI sea exitoso, se ha requerido un liderazgo excepcional en todos los niveles. En el nivel más alto y en un principio, los líderes individuales de la sociedad civil, de las empresas y de los gobiernos llegaron a la conclusión de que debían trabajar de una forma distinta a fin de resolver el desafío de regir los recursos naturales. El financiero George Soros vio la necesidad de enfocar y financiar las campañas en el tema poco popular de la transparencia en los recursos naturales. John Browne, el Director General de BP, no se refugió en la inercia empresarial y estuvo de acuerdo en que las demandas de quienes hacían campaña debían ser atendidas. Olusegun Obasanjo, presidente de Nigeria, y su equipo de Ngozi Okonjo-Iweala y Obiageli Ezekwesili, se comprometieron a que Nigeria aplicara el proceso piloto en un intento valiente por reformar el sector.

A nivel del Grupo Consultivo Internacional, personas como Gavin Hayman de Global Witness reconocieron la necesidad de

combinar la campaña con el diálogo. Karina Litvack de F&C Asset Management vio el papel de los inversionistas individuales para ampliar los horizontes de las grandes empresas del sector extractivo e impulsar una mayor colaboración en torno a nuevos modelos de negocios. En el frente petrolero, John Kelly (ExxonMobil), Alan Detheridge (Shell) y Stuart Brooks (ChevronTexaco) se comprometieron inmediatamente con la idea de un nuevo modelo para la transparencia y las alianzas. En el frente minero, Edward Bickham (AngloAmerican), Paul Mitchell (ICMM) y Shaun Stewart (Rio Tinto) estuvieron entre quienes reconocieron la oportunidad de ahondar en la contribución de la minería a la economía y a la sociedad como un todo. Shahmar Movsumov, director del Fondo Petrolero del Estado de Azerbaiyán, buscó un sólido apoyo político, y definió y dirigió el proceso Azeri que dio forma a gran parte del proceso global. El profesor Humphrey Asobie trabajó con Obiageli Ezekwesili para desarrollar un modelo diferente para Nigeria que mostrara el potencial de la iniciativa. El poder de convocatoria de DFID, originalmente a cargo de Clare Short, junto con la gestión de Ben Mellor, le dio vida política al proceso a nivel internacional. Hubo, desde luego, muchas personas más que contribuyeron de maneras extraordinarias, pero son demasiadas para mencionarlas en este espacio. Lo que estas y otras personas hicieron fue mostrar la creatividad y visión suficientes para estar dispuestas a salirse de sus propios intereses y zonas de confort.

El EITI también se vio favorecido por dos presidentes excepcionales que demostraron tener las habilidades adecuadas en el momento adecuado durante el desarrollo del proceso. Peter Eigen llegó al proceso en 2005 y lo dirigió con una habilidad

constructora de consenso consumada, determinación única y energía sin límites. En 2011, le entregó una organización global muy sana a Clare Short, quien trajo consigo una visión extraordinaria y habilidades políticas para navegar a través de una revisión estratégica compleja y ambiciosa de una manera que pocos habrían logrado, y mucho menos concebido.

### **Lecciones del capítulo**

- Reconocer que su papel es el de una araña en una telaraña. Construir una red de apoyo al reunirse cara a cara con amigos potenciales del proceso; investigue cuáles son sus motivaciones y personalice sus mensajes.
- En ausencia de resultados, obtenga patrocinios y explique el proceso.
- Busque oportunidades y asegúrese de tener suficientes amigos en los sitios correctos de modo que pueda aprovecharlos.
- Utilice las redes de apoyo para usar el producto de la mejor forma posible a fin de generar debate.
- No sobrevenda el proceso. Venda el producto.
- Asista a las redes de apoyo en el uso de los datos, conviértalos en historias y estimule el análisis y el debate.
- Busque habilidades de liderazgo en todos los niveles.
- Acoja y reconozca el heroísmo de transigir a través de documentos, discursos y discusiones.

- 1 David-Barrett y Okamura, 2012.
- 2 Mulholland, 2011.
- 3 Africa Progress Panel, 2013: 66.
- 4 Forbes, 2013.
- 5 OpenOil, 2012: 3.
- 6 Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, 2014.
- 7 Collier, 2007.
- 8 Visite [www.naturalresourcecharter.org](http://www.naturalresourcecharter.org).
- 9 David-Barrett y Okamura, 2012.
- 10 Schmaljohann, 2013. Con una muestra de 81 países, esta investigación encontró que los flujos de inversión extranjera directa han aumentado en los países que se han unido al EITI. Concluye que los inversionistas ven el compromiso con el EITI como una señal de voluntad confiable hacia las reformas y para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo.
- 11 Herbert, 2004.
- 12 Scovel, 1898.
- 13 Los autores agradecen a Chris Ansell y Allison Gash, cuyo “Collaborative governance in theory and practice” (Ansell y Gash, 2008) inspiró algunas de las sugerencias que aparecen en esta lista.

## 7

## Gobernar la gobernanza

Este capítulo trata acerca del diseño de las instituciones y las reglas de la gobernanza colectiva. Empieza por tratar de desenmarañar la tensión entre el hecho de que existen demasiadas instituciones en torno al desarrollo y la gobernanza y el hecho de que aun así la gobernanza colectiva necesita de las instituciones para sobrevivir y desarrollarse. Las soluciones colectivas a los desafíos de la gobernanza deben diseñarse y calibrarse cuidadosamente a fin de evitar que las burocracias poco eficaces se queden cortas respecto a un denominador común mínimo de valor limitado. No obstante, junto con otros esfuerzos para la gobernanza, tanto voluntarios como obligatorios, estas instituciones pueden formar parte del conjunto de esfuerzos requeridos para garantizar una buena gobernanza y llevar las políticas a donde nunca antes habían estado.

Los autores recomiendan un enfoque MAD para “gobernar la gobernanza” —mandato, rendición de cuentas (*accountability* en inglés) y demanda—:

- Mandato: crear instituciones aptas para un propósito, no para ellas mismas

- Rendición de cuentas: construir rendición de cuentas *junto* con capacidades
- Demanda: garantizar que las instituciones estén dirigidas por las demandas y que continúen así

Siguiendo dicha estructura, en este capítulo se explorará el papel de tales instituciones, sus sistemas de contabilidad y algunos de los retos cotidianos a los que se enfrentan al gestionarlos, incluyendo el establecimiento de convenios de financiamiento, códigos de conducta, mecanismos de recompensas, adaptabilidad de las reglas, equilibrar el hecho de que se trata tanto de un estándar mundial como de un proceso nacional y evitar que el estándar se utilice a manera de encubrimiento.

Como en los capítulos anteriores, el mensaje clave es que los arreglos para la gobernanza colectiva no deben establecerse de forma rígida desde el principio, sino que deben poder evolucionar a medida que la organización crece y se adapta a las circunstancias. Por tanto, en el Capítulo 8, los autores concluyen brindando una guía sobre cómo evaluar si las instituciones han logrado su objetivo y cuándo deberían cerrar.

## **7.1 Mandato: crear instituciones que sean aptas para un propósito, no para ellas mismas**

Dado que según los autores la gobernanza colectiva debe contar por definición con instituciones formales, esta debe resolver la cuestión de la creación de instituciones. Se debe establecer un órgano multipartícipe central en algún momento. Además, dicho órgano podría requerir una rama ejecutiva o alguna secretaría que organice su trabajo. El EITI necesitaba, como mínimo, una Secretaría

que organizara las reuniones y los documentos. Es probable que la falta de una Secretaría y estructuras débiles hayan contribuido a algunos de los desafíos a los que se enfrentó el Programa de Certificación del Proceso de Kimberley. Sin embargo, los autores advierten contra el enfoque “big bang” al establecer tales órganos. Deberían establecerse únicamente cuando la demanda sea clara.

El que la gobernanza colectiva necesite su propia organización dedicada no quiere decir que la organización deba ser el punto de partida —las instituciones deben formalizarse una vez que el proceso haya ganado impulso—. Así como en los acuerdos sobre los objetivos, la representación y los fundamentos legislativos, entre otros, los autores recomendarían que se invierta el menor tiempo posible de forma temprana para definir y formalizar las instituciones de gobernanza colectiva. Hasta que se haya creado confianza, demasiada definición y demasiadas formalidades simplemente serán otro punto de conflicto.

Al construir instituciones que involucren distintas partes interesadas, se debe tomar en cuenta que dichas partes interesadas trabajan a ritmos distintos y con prioridades distintas. En general, los representantes del gobierno parecen tener más energía para participar en conversaciones tardadas sobre el proceso, el protocolo y los procedimientos. Por otro lado, los representantes de las empresas parecen ávidos de evitar crear organizaciones que puedan involucrarse en la construcción de imperios y en compromisos de financiamiento a largo plazo, y parecen estar más interesados en un enfoque temprano en un progreso concreto. Por último, los representantes de la sociedad civil, temerosos de que las empresas y los gobiernos debiliten el progreso y los compromisos, por lo general parecen interesados en garantizar salvaguardas para su influencia.

Habitualmente, las instituciones pueden comenzar sobre una base informal. Hasta 2007, el EITI contaba con un Grupo Consultivo Internacional en lugar de un Consejo formal, y la mayoría de las comisiones nacionales del EITI tienen un estatus formal o legal limitado: han sido formadas por instrucción del gobierno. Las Secretarías se pueden incubar dentro de otras instituciones en un inicio, siempre y cuando se proporcionen incentivos y recursos dedicados. La Secretaría Internacional del EITI fue albergada por el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido hasta 2007, y la mayoría de las secretarías nacionales residen dentro de los ministerios gubernamentales. Esto también pospone grandes áreas controversiales, como el financiamiento de las instituciones y la personalidad jurídica, hasta que las partes acuerdan que tales órganos deben formalizarse.

No es fácil gestionar una operación con presupuesto limitado dirigida desde una alacena en una organización más amplia — los recursos son escasos; los incentivos, limitados; y el progreso, lento—. El emprendedor de la gobernanza claramente necesita estar determinado y motivado.

### **La necesidad de un Consejo y una Secretaría**

En 2002, Aron Cramer de Business for Social Responsibility (BSR) y Jonas presentaron una propuesta para dirigir una función de Secretaría para los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (PV). Se permitió una pequeña operación con un presupuesto ajustado dirigida por Jonas, sin un gran compromiso político y financiero de las partes. Probablemente no sea una sorpresa que fueron pocas las empresas o gobiernos que en ese momento vieron el beneficio de invertir fuertemente en este tipo de gobernanza colectiva. Un par de años después,

uno de los ejecutivos senior que habían estado involucrados durante mucho tiempo con los Principios Voluntarios admitió que las empresas habían cometido un grave error al no haberse dado cuenta de que les habría convenido a sus intereses contar con una Secretaría dedicada que les brindara la iniciativa con la energía coordinada, así como un mandato más fuerte en última instancia. Las empresas no habían estado bajo presión para darles mayor fuerza a los PV y, por tanto, se resistían a brindar los recursos y la capacidad organizacional necesaria.

El establecimiento de una Secretaría independiente del EITI en Oslo no requería tal acto de fe para las partes interesadas. Es importante recordar que el EITI se convirtió en un órgano formal con un Consejo y una Secretaría independiente cinco años después del lanzamiento de la iniciativa. La conciencia de los desafíos de la gobernanza de los recursos naturales estaba tomando fuerza entre las empresas y la comunidad para el desarrollo. El naciente proceso del EITI ya había demostrado su valor al crear confianza y al establecer un producto claro —información, comisiones nacionales y un estándar—. Para 2007, era clara la demanda de una institución formal.

La Secretaría Internacional del EITI comenzó con un grupo de siete personas —un jefe, cuatro directores regionales, un gerente de comunicación y un gerente administrativo—. <sup>1</sup> El personal se ha ido ampliando de forma gradual; al momento de la redacción del presente, aún había menos de 20 personas de tiempo completo. La Secretaría ha evitado caer en las tentaciones de un crecimiento veloz a pesar de que cuenta con los recursos financieros para hacerlo. Ha preferido tener una función limitada y una estructura de administración simple, que aún gira en torno a los directores regionales/gerentes de

país, aunque cuentan con más apoyo que al principio, ya que el papel del EITI se ha expandido. La Secretaría Internacional aún depende ampliamente del Banco Mundial y de otras instituciones para proveer gran parte de la asistencia técnica, y toda la asistencia financiera, a los países implementadores y a aquellos que planean implementar el estándar. Esto ha ayudado a que la organización siga teniendo una estructura simple, pero también significa que muchas de las funciones claves sobre las que se basa el éxito del EITI son proporcionadas por organizaciones externas con niveles variados de conocimientos, distintas prácticas de contratación de personal, prioridades e incentivos que podrían entrar en conflicto y distintas líneas de rendición de cuentas.

También debe destacarse que son muchos los pasantes que han hecho contribuciones heroicas, muchos de los cuales han sido absorbidos de forma subsiguiente en puestos en la Secretaría.<sup>2</sup>

Naturalmente, el financiamiento se transforma pronto en un tema conflictivo. Mientras que el financiamiento inicial está por lo general disponible al comienzo de un proceso, se torna más difícil encontrar fuentes continuas de ingresos. Muchas organizaciones invierten vastas proporciones de su tiempo en la recaudación de fondos. Esto no es solo un distractor, sino que también puede distorsionar los objetivos de la organización. Los anteriores son retos normales para la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro. Muestra una vez más la importancia de formar redes y adaptar los mensajes a medida.

No obstante, el principal desafío de los órganos de gobernanza es cómo equilibrar el apoyo financiero. Si un órgano de gobernanza

colectiva está totalmente financiado por uno u otro grupo de interés, es vulnerable a acusaciones de defender ciertos intereses y, de hecho, estaría sujeto a una influencia mal equilibrada. Se debe establecer un proceso para resolver esta cuestión desde el principio al crear una institución independiente. Cabe destacar que las percepciones de la influencia del financiamiento varían de forma significativa en distintas partes del mundo. En el norte de Europa, por ejemplo, es común que las organizaciones sin fines de lucro estén financiadas por los gobiernos, sin que ello se aprecie en el sentido de que debilite la capacidad de las organizaciones de criticar a los gobiernos que proveen el financiamiento. En Norteamérica, por otro lado, el financiamiento suele ser un tema controversial, y muchas organizaciones sin fines de lucro cuentan con estrictas reglas de financiamiento a fin de garantizar su imparcialidad.

### **La fórmula para el financiamiento del EITI**

Quienes respaldan el EITI lo financian de acuerdo con la fórmula siguiente:

- El sector privado y los países de respaldo comparten la responsabilidad principal de los costos administrativos internacionales del EITI, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno anfitrión, Noruega. El sector privado y los países de respaldo deberían igualar tales montos.
- El Consejo del EITI garantiza que ningún grupo de interés en particular o parte interesada en particular domine el nivel de financiamiento.

El número de organizaciones que respaldan el EITI ha aumentado cada año. El presupuesto de 2015 para la

administración internacional del EITI fue apenas superior a los 5 millones de dólares, lo cual cubrió los salarios y costos relacionados de aproximadamente 20 miembros del personal, asambleas del Consejo, viajes, consultores y comunicación. La administración internacional del EITI también recibió apoyo considerable para proyectos específicos, como el financiamiento de reuniones ad hoc, seminarios de capacitación, etc.

Hasta 2013, el financiamiento de los procesos de validación había sido responsabilidad de los países implementadores. Con la adopción del nuevo Estándar del EITI, la administración internacional del EITI se volvió responsable de adquirir y pagar por la validación, lo cual se verá reflejado en presupuestos posteriores.

Los esfuerzos que se originan dentro de los países son financiados desde una amplia gama de fuentes, incluyendo los gobiernos de los países implementadores mismos, el Fideicomiso de Múltiples Donadores administrado por el Banco Mundial, así como otras agencias bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

Todos los ingresos de la Secretaría Internacional del EITI, incluyendo el apoyo fuera del presupuesto, gastos y contabilidad auditada, se puede consultar en <http://eiti.org/about/funding>.

Una vez que se haya establecido un Consejo y una Secretaría y que se haya asegurado el financiamiento, entra la discusión sobre qué tipo de personalidad jurídica debería tener la organización. Existen muy pocos modelos que guíen el tiempo o forma de la constitución para la gobernanza colectiva.

## La entidad jurídica del EITI

Un problema difícil de resolver para el EITI, y para cualquier esfuerzo de gobernanza, es acordar su propia estructura de gobernanza. El que algún tipo de organización o secretaría responda ante una junta o consejo es muy claro. Cómo se nombra a los miembros de dicha junta o consejo y a quién deben responderle resulta menos obvio. Las empresas privadas celebran asambleas de accionistas y asambleas generales anuales ante las cuales responde su consejo. Muchas jurisdicciones permiten un grado relativamente alto de flexibilidad en cuanto al diseño de fundaciones sin fines de lucro, donde el consejo suele nombrarse a sí mismo.

Las partes interesadas detrás del EITI desde un principio se enfrentaron a la decisión de definir si deseaban establecer un organismo intergubernamental vinculado a través de un tratado o una entidad sin fines de lucro que no estuviera reconocida por el derecho internacional público. Convertir al EITI en un organismo intergubernamental le habría dado un mayor reconocimiento oficial y mejor posición. Esto parecía atractivo a algunos de los primeros miembros del personal, dado que habrían estado exentos del pago de impuestos en un país con uno de los impuestos más elevados del mundo. No obstante, rápidamente se decidió que contar con una organización sin fines de lucro sería mucho más atractivo. No tomaría muchos años de negociaciones multilaterales, y evitaba un proceso de toma de decisiones aún más difícil que involucraría tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales.

Al desarrollar su arreglo en cuanto a su personalidad jurídica, las personas involucradas se inspiraron considerablemente en otros esfuerzos colaborativos, particularmente de organizaciones con sede en Suiza como el Fondo Mundial de Lucha Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) y la Alianza Global para Mejorar la Nutrición (GAIN).

La personalidad jurídica del EITI no se estableció sino hasta 2009 —seis años después de la primera conferencia—. En la tercera conferencia global celebrada en Oslo en 2006, se tomó la decisión de formar un Consejo y una Secretaría independiente con sede en Oslo. Se decidió también que se invitaría a todas las partes interesadas a convertirse en miembros de la asociación. Estos miembros se reunirían cada dos años, recibirían un informe del Consejo y nombrarían un nuevo Consejo.

Durante los primeros dos años, el Consejo y la Secretaría eran esencialmente partes de una asociación de miembros provisionales sin fines de lucro con dos miembros: su presidente, Peter Eigen, y el Embajador Tormod Cappelen Endresen del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

En 2009, la asociación de miembros provisionales fue reemplazada con una asociación de miembros sin fines de lucro más permanente de conformidad con las leyes de Noruega. Tiene un con representantes de los gobiernos, la sociedad civil y las empresas que responde ante una conferencia y a una asamblea de los miembros, la cual se celebra cada dos años. El periodo transcurrido entre estas conferencias es igual al periodo en el cargo de los miembros del , incluyendo su presidente. Estas disposiciones están estipuladas en los Estatutos del

EITI, los cuales sufrieron ligeras modificaciones en 2011 y 2013, incluyendo ser anfitrión de la asamblea de miembros únicamente cada tres años a partir de 2013.<sup>3</sup>

Fue complicado elaborar las reglas para los miembros, dado que el EITI era respaldado por partes interesadas con intereses diversos. Por tanto, los miembros se dividieron en tres grupos de interés: gobiernos, empresas y sociedad civil. A fin de evitar que un grupo de interés atrajera un importante número de miembros que pudieran movilizarse en una reunión para votar a través de un consejo de su agrado y afinidad, se ponderaron los votos dándole a cada grupo de interés la misma influencia.<sup>4</sup>

El último aspecto de la arquitectura de la gobernanza se relacionaba con las formas y normas para que los grupos de interés decidieran cómo nominar a los miembros al Consejo de EITI. Incluso si dependía de ellos acordar cómo deseaban estar representados en el consejo, la organización tuvo que desarrollar algunas salvaguardas para garantizar que los diversos grupos de interés siguieran buenos procesos. En consecuencia, el EITI adoptó un conjunto de lineamientos para los grupos de interés, incluyendo, por ejemplo, que deben contar con procedimientos transparentes para acordar las nominaciones al Consejo.

Por cierto, una peculiaridad moderna también evitó que el EITI se convirtiera en una fundación noruega. Como sucede con las empresas privadas en Noruega, una fundación noruega debe contar con un mínimo de 40% de membresía de mujeres, y las partes interesadas detrás del EITI no podían garantizar en ese momento que podrían nominar a tantas mujeres al Consejo. No obstante, dicha cuota no es un requisito para las asociaciones de miembros.

## 7.2 Rendición de cuentas: construir capacidades junto con la rendición de cuentas

Un particular desafío para un esfuerzo de gobernanza multipartícipe es contar con arreglos en materia de gobernanza que brinden una supervisión adecuada de la propia iniciativa, mientras se reconoce al mismo tiempo que se reflejan los intereses de varias partes interesadas. Si una persona sirve en el Consejo de una entidad con fines de lucro, esa persona tiene responsabilidades fiduciarias y de otro tipo para con la entidad. Dichas obligaciones tendrán precedencia sobre las demandas de copropiedad que el miembro del consejo pudiera representar. El caso del EITI es más complejo. Como ya hemos observado, todos los miembros del consejo, a excepción del presidente, son representantes de sus respectivos grupos de interés. Puede haber tensiones entre los intereses del EITI y aquellos de, por ejemplo, algunas de las empresas que lo respaldan.

### **El EITI y los códigos de conducta**

Al igual que en cualquier movimiento libre y abierto, las líneas de rendición de cuentas dentro de los diversos órganos del EITI son necesariamente algo desordenados. El Consejo del EITI debe rendirle cuentas a sus miembros, pero este es un eslabón débil. La Secretaría debe responderle al Consejo a través de su jefe, el cual es nombrado por el Consejo.<sup>5</sup> Cada uno de los países implementadores tiene estructuras de gobernanza del EITI que no rinden cuentas a las estructuras internacionales (aparte de considerarse cumplidores, candidatos, suspendidos o excluidos del sistema internacional). Aun así, estos organismos nacionales y los miembros individuales utilizan y se benefician de la marca EITI.

En términos constitucionales normales, claramente existe un déficit de rendición de cuentas en lo que se refiere a los titulares de cargos en el EITI, es decir, cualquiera que sirva en el consejo, la secretaría o en las comisiones y secretarías nacionales. Un escándalo en cuanto al funcionamiento, fraude, opacidad, viáticos o cualquier cuestión menor podría desviar al EITI de su curso. Desde luego, el riesgo era inherente debido a que el EITI se creó justamente para resolver este tipo de déficit de rendición de cuentas en primer lugar. El EITI no podía brindar una protección plena frente a tales riesgos, pero podía crear un mecanismo para reforzar la rendición de cuentas: métodos disuasivos y procesos para tomar medidas prontas y apropiadas en caso de que se presenten tales desafíos.

En vista de lo anterior, en 2014, el EITI estableció de forma tardía un código de conducta para los titulares de cargos en el EITI.<sup>6</sup> El código define las responsabilidades de (o las prácticas apropiadas para) los titulares de cargos en el EITI y para las instituciones del mismo a nivel internacional o nacional, incluyendo sus decisiones, sus procedimientos y sus sistemas. Se inspiró en casos en los que la falta de un código había dificultado tomar medidas ante malas conductas por parte de titulares individuales. El EITI cuenta con un comité de gobernanza para hacer recomendaciones al consejo sobre cualquier acción adecuada en relación con individuos titulares de cargos por haber violado el código.

El código de conducta incluye la disposición siguiente: “Los Titulares de Puestos del EITI deben ponerle ejemplo y representar los intereses y la misión del EITI de buena fe y con honestidad, integridad, la debida diligencia y competencia razonable de una manera que conserve y mejore la confianza del público en

su integridad y en la integridad del EITI, y garantizando que su relación con el EITI permanezca en buenos términos en todo momento.” También contiene disposiciones adicionales en cuanto al respeto hacia los demás; profesionalismo, antidiscriminación; confidencialidad; gasto de los recursos del EITI y uso de los bienes del EITI; conflicto de intereses y abuso de su posición; regalos, gratificaciones y entretenimiento; y mecanismos para la implementación y violaciones al código.

Es claro que lo anterior no es un seguro contra el abuso, pero sí brinda un mecanismo para solucionarlo.

### **El EITI y los viáticos**

Todos los profesionistas del desarrollo saben de las distorsiones creadas por los viáticos, sin importar que sean provistos por órganos internacionales, órganos nacionales o que estén ausentes. Desde luego, es notoriamente difícil legislar sobre la compensación / reembolso “apropiado” para asistir a reuniones, y los autores no ofrecen nuevas ideas al respecto. Hacer que representantes de un país tan grande como Indonesia asistan a una reunión en Yakarta claramente requiere una mayor compensación que en Santo Tomé. Sin embargo, es obvio que ha habido casos de abuso de los viáticos por parte de las comisiones nacionales. Algunas han ofrecido tarifas fijas de asistencia a sus miembros superiores a los mil dólares para asistir a cada reunión. Esto crea un gran incentivo para tener más reuniones, lo cual distorsiona y retrasa la toma de decisiones y sesga la representación. El EITI no cuenta con reglas al respecto, pero promueve que dichos asuntos sean referidos al Consejo, y a las comisiones nacionales se les piden cuentas acerca de sus políticas.

La Secretaría Internacional del EITI no ofrece viáticos a su personal —únicamente reembolsos—. A los miembros de la sociedad civil del sur, les proporciona pasajes y viáticos modestos. También les otorga apoyos de comunicación a fin de permitirles participar plenamente en los comités del EITI, reuniones de grupos de interés, impresión de documentos, entre otros (esto es gestionado por Publiquen lo que Pagan International).

### **7.3 Demanda: garantizar que las instituciones estén dirigidas por las demandas y que continúen así**

En esta obra ya se ha hablado de lo necesario que es el conflicto a fin de llevar a las partes a la mesa y para garantizar que permanezcan ahí. También se ha mencionado la necesidad de contar con un “producto” —algo que debe hacer el grupo de gobernanza colectiva—.

Un estándar es un producto y, por lo tanto, un área fructífera de la gobernanza colectiva. Sin embargo, un estándar debe ser robusto, resistente y significativo, mientras que su implementación debe ser relevante, adecuada y flexible. Esta tensión inherente —entre la copropiedad y la relevancia por parte de los implementadores y la robustez central por parte de los “gobernantes” de la gobernanza colectiva— es sana pero difícil de dirigir. Los implementadores argumentan que el estándar no es lo suficientemente flexible como para adaptarse a sus circunstancias, mientras que las partes interesadas principales argumentan que la marca se encuentra en peligro de ser dañada por una implementación diversa. Conceptualmente, el **proceso** debería ser propiedad de los implementadores y exigido por estos, pero el **estándar** mismo

debería pertenecer al órgano central, en el cual están representados los implementadores. La experiencia del EITI es que, en la práctica, no es fácil definir estas líneas.

### **El EITI: un estándar mundial para la transparencia local**

Si bien se trata de un buen lema, también es una tensión inherente. En principio, la tensión debería manejarse mediante el hecho de que los propios países son copropietarios del estándar mundial a través de su representante en el Consejo. Si el país implementador “X” no está conforme con el estándar, debería utilizar a su representante en el Consejo para modificar el estándar. En la práctica es raro que esto suceda, y hay varias acusaciones de países en el sentido de que “Oslo” (donde se encuentra la sede de la Secretaría Internacional del EITI) les dice qué hacer y quebranta la soberanía nacional, a pesar de que es el Consejo quien toma las decisiones sobre su estatus y que el país es quien toma la decisión soberana de implementar o no el estándar.

En ocasiones, los países amenazan con que harán su propio EITI fuera del proceso internacional en caso de sentirse afectados. Tales procesos de competencia con el EITI serían un desafío potencial para la credibilidad del EITI internacional, ya que éste descansa en el hecho de ser un estándar mundial. Etiopía y Zimbabue han implementado en varias ocasiones procesos EITI nacionales y paralelos, aunque ninguno de los dos abandonó la esperanza de unirse al club internacional a su debido tiempo.

Esto podría, desde luego, desecharse como uvas agrias, salvo que los países agraviados suelen tener un punto válido.

Podrían estar usando el proceso del EITI para abrir un debate emocionante, importante y significativo, pero se les niega el estatus de cumplidores debido a algún tecnicismo menor sin relevancia en el mundo real. Con frecuencia pueden atraparse a sí mismos al tratar de abarcar demasiados pagos insignificantes en el informe, únicamente para encontrarse teniendo que perseguir cifras mínimas a fin de cumplir con el estándar.

Es claro que el EITI tiene mucho más por hacer para promover la propiedad colectiva del estándar y concientizar sobre las dificultades técnicas.

Los estándares ofrecen el beneficio adicional de incluir un mecanismo inherente de recompensas. En el caso del EITI, es la evaluación del estándar: el papel del Consejo de determinar si los países implementadores son cumplidores, candidatos, suspendidos o excluidos. Como se mencionó anteriormente, a pesar de estar lejos de ser perfecto en lo que se refiere a la evaluación del desempeño, esto ha sido crucial para mantener la demanda. Como otros aspectos del gobierno de la gobernanza colectiva, estos mecanismos de recompensa deberían tener permitido evolucionar y volverse más sofisticados, o complementarse, degradarse o incluso reemplazarse, a medida que el consenso avanza.

## Lecciones del capítulo

- Construir instituciones modestas con mandatos claros y que sean aptas para su propósito. Adaptar el mandato, las instituciones, la contratación de personal y el financiamiento de forma incremental.
- Establecer códigos de conducta para las partes interesadas y el personal.
- Construir un mecanismo de recompensas (como el cumplimiento), asegurándose de que no se considere el objetivo final.
- Asegurarse de que los países implementadores sientan que son copropietarios del proceso y que no quieran retirarse.

- 1 Sam Bartlett, Tim Bittiger, Ingunn Dahle, Leah Krogund, Francisco Paris y los autores.
- 2 Seis pasantes merecen una mención especial. Anders Krakenes ha trabajado con la Secretaría desde sus inicios y lideró el equipo de comunicaciones durante aproximadamente seis años antes de participar en proyectos especiales. Dyveke Rogan fue responsable de gran parte de la redacción del estándar de 2013 y las guías subsiguientes, además de encargarse de muchas responsabilidades de país. Se integró al equipo de gestión senior en 2013. Bady Blade trabajó en buena parte del análisis de datos del EITI antes de liderar la secretaría en el norte y centro de África y convertirse en director regional en 2014. Pablo Valverde fue contratado como pasante por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega para establecer la Secretaría Internacional en

2007. Se convirtió en el líder de la Conferencia de Doha en 2009 antes de ingresar al Comité de Ética del Fondo Petrolero de Noruega durante cinco años. En 2014 volvió a la Secretaría, donde dirige el apoyo a Medio Oriente y el Norte de África. Shemshat Kasimov ingresó como pasante para apoyar el trabajo en Rusia, y ahora apoya el trabajo en Asia. Lydia Kilpi fue contratada como pasante en 2013, antes de dirigir en los países de habla portuguesa de África y posteriormente en la conferencia mundial de 2016. Estas y otras personas demuestran el éxito de la secretaría en desarrollar el talento interno. El reclutamiento externo ha sido más desafiante, aunque la contratación de seis nuevos integrantes del personal de tiempo completo en 2014 ha sido exitoso.

- 3 Los Estatutos expresaron las disposiciones sobre cómo se gobierna la Asociación del EITI (EITI, 2013c). Un “miembro” de la Asociación del EITI es un representante personal de un país (Estado), empresa, organización o entidad jurídica que es nombrado por un grupo de interés, tal como se expone en los Artículos 5.2 y 5.3
- 4 Cada grupo de interés decide sus propias reglas en cuanto al nombramiento de miembros de la Asociación del EITI. Los grupos de interés pueden tener cantidades diferentes de miembros (por ejemplo, los países tienen un representante por país implementador y uno por país de apoyo, mientras que las empresas tiene un representante por empresa de apoyo e inversionista institucional), pero la ponderación garantiza que cada grupo de interés tenga el mismo número de votos reales.

- 5 De acuerdo con el Artículo 17.1, el Jefe de la Secretaría es responsable de las actividades de esta y responde ante el Consejo del EITI por medio del presidente.
- 6 El EITI (2014) también estableció la política de datos abiertos de la asociación, la cual define los casos excepcionales en los que los documentos y la correspondencia del EITI podrían ser confidenciales.

# 8

## Decir adiós: cláusulas de extinción y apreciación del ciclo de vida de las instituciones

Sin un buen diseño o sin críticas que permitan la mejora, eventualmente la mayoría de las instituciones existen en un cierto nivel solo para justificar su propia existencia y continuidad. Desde luego, las instituciones jamás deben ser un fin en sí mismas. Como se dijo anteriormente, la gobernanza colectiva debe existir únicamente para reforzar a los gobiernos a fin de que ellos mismos hagan el trabajo. Solo la gobernanza dirigida por los gobiernos produce un cambio social sostenido. Aun así, es notablemente difícil que cualquier iniciativa, ya sea de gobernanza colectiva o de otro tipo, se extinga ella misma. La “sostenibilidad” suele volverse el código para la autojustificación financiera en lugar de crear una solución permanente. A pesar de su atracción hipnotizante, debe evitarse la formación de imperios si un organismo desea permanecer en forma, relevante y ágil. Las cláusulas de extinción, incluso si tienen buenas intenciones, se olvidan o se posponen de forma permanente. La mayoría de las instituciones trabajan mejor pero logran menos dentro de un silo. No están incentivadas a vincularse con otros organismos que trabajan en mandatos complementarios o coincidentes.

La dinámica del sector empresarial que con frecuencia origina fusiones y adquisiciones no existe en las organizaciones sin fines de lucro. Las organizaciones pueden identificar oportunidades de ahorro fusionándose con otras organizaciones similares, pero, desgraciadamente, con frecuencia se presenta el temor de que la recaudación de fondos será más difícil para una organización que para lo que previamente eran dos organizaciones. La administración de las organizaciones sin fines de lucro puede tener un menor interés propio en fusionar actividades en comparación con la administración de empresas con fines de lucro. Los administradores superfluos de las empresas con fines de lucro pueden ser compensados con relativa facilidad por la pérdida de un puesto directivo como resultado de la absorción o fusión de la empresa. Para las organizaciones sin fines de lucro, por lo general, no es posible comenzar esto de forma atractiva, además de que el mercado para puestos directivos es menos líquido, lo que hace que los gerentes se interesen menos en contribuir a una fusión o adquisición que pudiera provocar que pierdan su trabajo.

Incluso cuando los organismos, como las instituciones de gobernanza colectiva, se establecen esencialmente para llenar las lagunas de gobernanza, rara vez parecen ser absorbidas por los principales procesos gubernamentales.

Una cláusula de extinción era, al menos para el EITI, probablemente una condición para obtener respaldo corporativo para el proceso. Las empresas que estaban decidiendo si respaldar o no al EITI querían estar seguros de que no estaban adquiriendo un compromiso de duración indefinida. Su apoyo dependía de las garantías de que podrían dar por terminado su apoyo si así lo decidieran.

La institución clave, el órgano de gobernanza colectiva o el Consejo, es responsable de hacer que el proceso sea exitoso, relevante y significativo, pero los miembros del Consejo son el peor juez en lo que se refiere a cuándo concluir el proceso; incluso pueden actuar como baluarte en contra de unir el proceso con otros procesos dominantes. Pueden acabar reteniendo información (con y sin conocimiento de causa) que enriquezca el debate público. Pueden bloquear la participación de otros en foros clave de debate público. La marca, el estándar, los informes, las conferencias y las instituciones pueden evitar el cambio positivo hacia la integración para sistemas gubernamentales fortalecidos.

Dado que todos los procesos internos favorecen de modo inherente la permanencia de la institución, las iniciativas de gobernanza colectiva necesitan un proceso sistemático para moverse de “cambio de consenso” a “adaptación / graduación” por medio de la “extinción de la institución.” Debe haber un sistema de alarma que señale esta evolución y, particularmente, cuándo salirse de las instituciones. Esto debería ser una evaluación para valorar de manera independiente la utilidad continua de las instituciones: ¿siguen siendo relevantes, se han vuelto parte de las tendencias principales o han fallado? Idealmente, esta autoevaluación periódica y/o “cláusula de extinción” debería estar por escrito en la entidad jurídica.

Una vez que el tema de la gobernanza colectiva comienza su inevitable integración a los sistemas de gobierno, el órgano de gobernanza colectiva tiene dos opciones:

1. Desmantelarse
2. Reinventarse

Para el EITI, es difícil saber si los autores son presa de la autojustificación antedicha, pero parece que hay un largo camino por recorrer antes de que los gobiernos puedan atender por sí mismos la cuestión de la administración de los recursos naturales. Lo que es claro es que no puede decirse que el EITI ha cumplido con todas las ambiciones estipuladas en sus principios. No obstante, el hecho de que el trabajo no se haya concluido no es una razón para resistirse a la reinversión. Como se indicó anteriormente, ser simplemente un organismo que evalúa el cumplimiento cuando dos tercios de los integrantes ya cumplieron con ese objetivo no parece ser un modelo sostenible. La revisión del estándar ya había ayudado en gran medida a conferir un nuevo significado al proceso y las instituciones, pero será necesario considerar nuevas funciones. Estas podrían incluir evaluaciones más narrativas y evaluaciones por parte de expertos de la administración de los gobiernos de su sector extractivo. De forma alternativa o adicional, podría implicar convertirse cada vez más en un foro para el diálogo sobre las mejores prácticas empresariales en cuanto a cuestiones difíciles de debida diligencia que podrían verse beneficiadas con una mayor información en el dominio público, por ejemplo, sobre cómo conocer la historia de los bienes que se están comprando.

### **El EITI y las cláusulas de extinción**

La Secretaría Internacional del EITI se estableció en 2007 con una cláusula de extinción a tres años, es decir, con la intención de que debería disolverse después de tres años. Esto se incluyó en el proceso original como un seguro en contra del fracaso. En 2009, se modificó la cláusula de extinción y se reemplazó la fecha de extinción fijada previamente con una disposición que estipulaba que la Secretaría permanecería en funciones hasta que ya no fuera necesaria.

Al momento de la redacción del presente, el EITI continúa creciendo y desarrollándose, y sigue habiendo un papel claro para el propietario mundial (el Consejo) y el custodio (la Secretaría Internacional) del Estándar EITI. No obstante, en la medida en que más y más países cumplen el estándar y desarrollan sus propias variaciones del modelo EITI, deseablemente con una mayor integración en sus sistemas gubernamentales, se hace más pertinente la pregunta sobre el propósito al que sirve el Consejo del EITI. En 2015, únicamente se organizaron dos de las tres o cuatro asambleas del Consejo que se habían celebrado en los siete años previos. Para seguir siendo relevante, el Consejo deberá decidir entre desarrollar algún tipo de puntuación o un sistema más sofisticado de evaluación narrativa. También podría considerar un sistema de “graduación” que vaya más allá del estándar mínimo. Cada vez con mayor frecuencia, el Consejo deberá considerar si un país que satisface los principios del EITI al entregar datos gubernamentales y empresariales confiables, puntuales e integrales a lo largo de toda la cadena de la gobernanza debería “graduarse” o estar exento de producir un Informe EITI específico. En Noruega, por ejemplo, se han producido informes durante cinco años que no muestran discrepancias entre la información proporcionada por el gobierno y por las empresas, además de que dicha información está disponible a través de otros canales. Si el proceso del EITI proporcionó un vínculo o portal web fácil de usar para esta información, además de un foro para enriquecer el debate público, ¿debería el Consejo seguir exigiendo un proceso mecánico de entregar un informe por separado o podría el país “graduarse” de alguna manera de dicho requisito?

Sin un Consejo, no habrá ninguna función para la Secretaría, aunque dicho órgano podría adaptarse y convertirse en un centro de recursos para las buenas prácticas y la guía inspiradas en los procesos de todo el mundo.

Estas son las señales de que las instituciones internacionales del EITI han alcanzado su objetivo final y, por tanto, llegado al final de su vida útil:

- La información confiable requerida y alentada en el Estándar EITI se entrega cada vez más dentro de los sistemas gubernamentales.
- Los informes del EITI en cada país se convierten en breves comentarios adicionales –de diversas naturalezas y que no requieren una guía central importante–.
- Las secretarías y comisiones nacionales confían en su propio papel e intercambian información y experiencia entre ellas.
- La base de datos internacional de información sobre el sector extractivo se ha integrado a los sistemas del FMI, del Banco Mundial o de las Naciones Unidas a través de una buena codificación en los Informes EITI y una mejor captura de datos por parte del sistema internacional.
- Otros organismos, como las universidades y las agencias internacionales, adoptan la función de centros de recursos para las buenas prácticas en la gobernanza del sector extractivo.

Lo que es claro en este análisis es que los autores no sugieren que el fin de las instituciones internacionales del EITI deban señalar el fin de los procesos EITI en los países implementadores. Eso es, desde luego, un tema que les compete a los propios países y que se determinará en función de si sigue habiendo un conflicto o brecha de información que el gobierno no pueda resolver por sí solo.

### **Lecciones del capítulo**

- Evitar la inercia institucional a través de la revisión periódica externa de la institución, así como del modelo de gobernanza colectiva en general.
- Cuando el cambio hacia una mejor gobernanza por parte de los gobiernos se vuelve inevitable, este esfuerzo de gobernanza colectiva se debe desmantelar o reinventarse.

# 9

## Cómo ser un emprendedor de la gobernanza: lista de verificación

En la Sección 3 de este libro se pretendió guiar al emprendedor de la gobernanza a través de los desafíos inherentes a la gestión de un proceso de gobernanza colectiva. Los autores claramente tienen experiencia con una iniciativa de acción colectiva en particular que se ha desarrollado y ha evolucionado tanto de forma orgánica como dirigida. Aunque ello no les otorga gran autoridad para prescribir una ruta para otros esfuerzos, a continuación se presentan los mejores consejos de los autores para dirigir el viaje, más que una guía prescriptiva paso a paso.

1. Llevar a las partes a la mesa.
2. Acordar un punto de consenso.
3. Implementar un piloto. Trasladar el consenso —y consolidarlo en torno a un producto acordado—.
4. Establecer instituciones con respaldo político, financiero y legal.

5. Seguir trasladando el consenso —a través de evaluaciones, revisiones, etc. Incentivar la integración / graduación de los procesos en los sistemas gubernamentales
6. Cerrar las instituciones.

A partir de los capítulos previos, en los pasos antedichos están implícitas las lecciones siguientes:

### **Asegurarse de que existan las condiciones previas para la gobernanza colectiva**

La ruta de la gobernanza colectiva tiene más probabilidades de funcionar cuando existen las condiciones siguientes:

- Fracaso claro del gobierno cuando no se confía ni en el gobierno ni en las empresas.
- Un problema que exige cooperación a largo plazo, no un acuerdo aislado.
- Todos los jugadores tienen algo que ganar y mucho que perder.
- Conflicto permanente a fin de que los participantes se reúnan alrededor de la mesa y permanezcan ahí.
- Una cantidad manejable de empresas principales.

En resumen, la gobernanza colectiva es una expresión de crisis.

## **Generar confianza a través del impulso**

- El éxito de la gobernanza colectiva depende de un sofisticado consenso.
- La gobernanza colectiva debe ver más allá de los frentes de batalla entre lo voluntario contra lo obligatorio, y en lugar de ello concentrarse en acciones a más corto plazo, que a su vez ayudan a generar confianza.
- No estancarse en discusiones sobre representación, perfil y mandato. Es preciso superarlo; la gente correcta llegará por sí sola cuando se estén discutiendo los asuntos correctos.
- Por otro lado, aceptar enfocarse un poco en el proceso más que en la sustancia, especialmente por parte de los débiles que no están familiarizados con los temas sustanciales, y por parte de los fuertes que pudieran sentirse incómodos con el contenido de la sustancia.
- Mejorar las capacidades y manejar el desequilibrio de poder al reforzar la sustancia.
- Se requiere atención, creación de redes, mejora de las capacidades y facilitación para los grupos de interés a fin de que puedan contribuir de forma adecuada.
- Permitir que el estándar sea adaptable y atractivo para todos los implementadores potenciales. Asegurarse de que la intención de las reglas tenga más peso que el texto de las mismas de modo que promuevan el progreso mientras se es duro cuando no hay voluntad política.
- Estar consciente de dar a cada una de las partes interesadas algún sentido de victoria en debates críticos.

## **Trasladar el consenso de lo limitado a lo significativo**

- Concentrarse en lo posible, no en lo importante. Lo importante vendrá después.
- Soportar las críticas acerca del enfoque irrelevante, pero asegurarse de que el proceso esté vinculado a otros debates y procesos.
- Seguir desafiando a las partes interesadas para avanzar en el consenso.
- Asegurarse de que las reglas sean robustas pero que impidan la inflexibilidad.
- Instaurar sistemas para actualizar el proceso, tales como evaluación, revisión de la estrategia, etc.

## **Sacar lo mejor de las personas**

- Reconocer su papel como el de la araña en una telaraña. Construir una red de apoyo reuniéndose frente a frente con amigos potenciales del proceso —descubrir cuáles son sus motivaciones y personalizar los mensajes—.
- En ausencia de resultados, obtener patrocinios y explicar el proceso.
- Buscar oportunidades y asegurarse de tener suficientes amistades en los lugares indicados a fin de aprovecharlos.
- Utilizar las redes de apoyo para darle el mejor uso posible al producto a fin de generar debate.
- No sobrevender el proceso. Vender el producto.

- Asistir a las redes de apoyo en el uso de los datos, convertirlos en historias y estimular el análisis y el debate.
- Buscar habilidades de liderazgo en todos los niveles.
- Acoger y reconocer el heroísmo de transigir a través de documentos, discursos y discusiones.

## **Gobernar la gobernanza**

- Construir instituciones modestas con mandatos claros y que sean aptas para su propósito. Adaptar el mandato, las instituciones, la contratación de personal y el financiamiento de forma incremental.
- Establecer códigos de conducta para las partes interesadas y el personal.
- Construir un mecanismo de recompensas (como el cumplimiento), asegurándose de que no se considere el objetivo final.
- Asegurarse de que los países implementadores sientan que son copropietarios del proceso y que no quieran retirarse.

## **Poder decir adiós**

- Evitar la inercia institucional a través de la revisión periódica externa de la institución, así como del modelo de gobernanza colectiva en general.
- Cuando el cambio hacia una mejor gobernanza por parte de los gobiernos se vuelve inevitable, se debe dismantelar o reinventarse.

# Parte 4:

## Recomendaciones y conclusiones

# 10

## Recomendaciones

Como se demostró en los capítulos previos, la gobernanza colectiva es difícil. Para que puedan funcionar deberán contar con un apoyo significativo de la comunidad internacional — gobiernos, agencias de desarrollo, sociedad civil y empresas—. El emprendedor de la gobernanza requerirá un amplio apoyo. Como hemos visto a lo largo del libro, las distintas partes interesadas tienen distintas funciones y contribuciones que pueden hacer para apoyar los esfuerzos de gobernanza colectiva. También se enfrentan a desafíos que suelen ser particulares para su grupo de interés. Las agencias de desarrollo hablan con frecuencia en términos entusiastas acerca de la gobernanza colectiva, pero muchos de sus procedimientos y marcos de acción la reprimen. De manera similar, las empresas y la sociedad civil enaltecen dicha colaboración mientras siguen trabajando de la manera convencional. Es por esto que los autores hacen diez recomendaciones para adoptar e incentivar una gobernanza colectiva eficaz: una para los gobiernos nacionales, cuatro para la comunidad internacional diplomática y del desarrollo, dos para la sociedad civil, dos para las empresas y una para todos los actores.

## **Recomendación 1: el gobierno nacional debe convenir y participar**

El título de esta obra, *Más allá de los gobiernos*, no debe entenderse como un llamado a los gobiernos para evitar participar y hacerse cargo de sus responsabilidades. Tampoco debería interpretarse como un llamado a que otros actores se encarguen de las responsabilidades de los gobiernos. El título es meramente el reconocimiento de que algunos desafíos no pueden ser resueltos por los gobiernos actuando individualmente; que necesitan colaborar de forma innovadora con las empresas y con representantes de la sociedad civil a fin de fortalecerse. Como mínimo, los gobiernos nacionales deben participar en esfuerzos de gobernanza colaborativa. Es probable que esto no sea mucho pedir, pero podría requerir un pensamiento radicalmente distinto de la tendencia prevaleciente de simplemente promulgar y asegurar las leyes y reglamentos siguientes. La presencia de los representantes del gobierno con frecuencia puede ser suficiente apoyo para hacer que otros actores contribuyan. Un gobierno ambicioso puede hacer más que cualquier otro organismo para convenir y asistir en atraer a más actores. Por el contrario, sin la participación del gobierno, la gobernanza colectiva no puede prosperar. En esencia, la discusión sobre políticas públicas sin el gobierno presente no es ni “colectiva” ni “gobernanza”.

Gobiernos: sean audaces, reformen y participen.

## **Recomendación 2: los diplomáticos y las agencias de desarrollo deben traer consigo un pensamiento de negociación de paz en su apoyo a la gobernanza colectiva**

En momentos en los que las agencias de desarrollo deben demostrar su impacto y el valor por el dinero, muchas de ellas han visto cómo se reducen sus recursos administrativos en relación con los desembolsos para la asistencia al desarrollo. Un escepticismo creciente en muchos países de la OCDE en cuanto a la efectividad de la ayuda ha puesto a muchas agencias a la defensiva. Ser capaces de demostrar resultados tangibles específicos, como mosquiteros para camas o libros de texto, se vuelve irresistible.

Los autores son fuertes partidarios de dicha ayuda, así como de la necesidad de indicadores de desempeño sólidos, aunque el apoyo a la buena gobernanza y, en particular, la gobernanza colectiva, no funciona así. Se necesita un modo de pensar distinto a “\$X alcanza para Y número de vidas salvadas” o “\$A estimula un aumento del B% en el PIB”. Como se mencionó en el Capítulo 5, los resultados de la gobernanza colectiva son inciertos y no siguen un patrón lineal del tipo que se prevé en marcos lógicos o en el análisis de la teoría del cambio. Adicionalmente, las donaciones otorgadas son relativamente pequeñas en comparación con el apoyo y el compromiso requerido.

Para los diplomáticos y trabajadores del desarrollo internacional. La gobernanza colectiva es una forma fundamentalmente distinta del apoyo al desarrollo: los insumos requieren de mucho personal, y los resultados son impredecibles, intangibles, no atribuibles y a largo plazo. Aun así, como sucede con las negociaciones

comerciales o de paz, los beneficios potenciales son enormes. Frente a la resistencia y la inercia, las agencias deben defender la idea de andar a ciegas.

Como con las empresas, las agencias de desarrollo involucradas en la gobernanza colectiva deben desarrollar un modelo de negocios diferente. Deben verse a sí mismas como más que donantes o técnicos. La comunidad del desarrollo internacional debe evaluar los desafíos persistentes de la gobernanza a nivel global, nacional y subnacional. Después deberían aceptar la falta de poder que cualquier órgano o institución individual tiene para manejar las complejas fuerzas multinacionales que se requieren para tratar el desafío específico de la gobernanza. Después deben analizar si existen las condiciones previas necesarias para la gobernanza colectiva. De ser así, deben reconocer su posición prácticamente única como convocantes, incubadoras y facilitadores de dichos modelos a nivel internacional. Podrían instaurar programas piloto y modelo, revisiones por pares, paneles de expertos, índices de gobernanza, códigos y estándares, etc., para incentivar y apoyar tales esfuerzos de gobernanza colectiva con el debido reconocimiento de su naturaleza, la cual está en constante cambio y consume mucho tiempo.

De manera más radical, tendrán que poner de lado sus amadas herramientas de monitoreo y evaluación y los enfoques relativos a la teoría del cambio para ser más responsivos a modelos adaptativos de desarrollo y emprendimiento de la gobernanza. Pero no deben hacerlo de forma descuidada. Existen varias iniciativas que además de vagas están demasiado dispuestas a que los donantes olviden los requisitos convencionales de monitoreo y evaluación a favor de una autojustificación confusa, como “creación de confianza” y

otros conceptos similares que han ocasionado un incumplimiento del 76% de estas iniciativas .<sup>1</sup> No; esto solo debería hacerse con base en un análisis robusto de las condiciones previas para una gobernanza colectiva según se estipula en el Capítulo 3. ¿Está el combustible de conflicto listo para encender este proceso de gobernanza colectiva?

El EITI es un buen ejemplo de cómo las agencias de desarrollo apostaron por un modelo diferente. Como se explicó anteriormente, para el EITI no había metas ni marcos de trabajo lógicos, objetivos acordados ni teorías del cambio. Los gobiernos del Reino Unido y de Alemania y el Banco Mundial habían estado particularmente activos en congregar otras partes interesadas y elevar la agenda a la etapa global.

Hubo muchas ocasiones en las que la falta de estos marcos de desarrollo convencionales amenazó con desmoronar las oportunidades de obtener financiamiento y apoyo internacional para el EITI. Se hizo difícil para algunas agencias de desarrollo justificar el financiamiento de un programa que no parecía tener un objetivo o resultado claro. El modelo del EITI se pudo haber adaptado fácilmente a fin de tener una teoría del cambio más clara, con un objetivo, indicadores e hitos sencillos. Sin embargo, un enfoque de esa índole habría resultado trillado o habría perdido la confianza de la mayoría de las partes interesadas. Esta historia nos dice mucho acerca la naturaleza de la gobernanza colectiva como una forma de programación adaptativa, no planeada.

### **Recomendación 3: las agencias de desarrollo deben apoyar los esfuerzos de la sociedad civil para contribuir a las políticas públicas**

El Estado seguirá siendo el órgano principal para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y, en menor medida, para su aplicación. Fortalecer la capacidad en el sector público para ejercer esa función ha sido acertadamente el enfoque de las agencias de desarrollo. Al ser en su mayoría órganos del sector público, las agencias de desarrollo internacional han tendido a estar más cómodas fortaleciendo la capacidad de otros órganos del sector público. Con una clase media mundial emergente y un acceso sin precedentes a información y medios sociales, la capacidad de tomar buenas decisiones en materia de políticas públicas no tendrá que residir en el futuro exclusivamente en el sector público. En cambio, el desafío será explotar las fuerzas de la tecnología, de los medios y de la educación para informar a una generación de ciudadanos con un espíritu solidario, y brindarles un foro en el cual debatir y moldear las políticas públicas.

Si bien ha habido un enorme apoyo para el activismo y el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil por parte de las agencias de desarrollo durante varias décadas, podría ser útil explorar más a fondo los modelos para la formación de coaliciones en torno a campañas específicas, respaldado por esfuerzos para generar experiencias y uso de información, sobre los cuales se basó el EITI.

La coalición de Publiquen Lo Que Pagan (PWYP) provee un modelo valioso. Los esfuerzos de PWYP han llevado a mejoras significativas

en las políticas y prácticas de los gobiernos y las empresas en el sector extractivo a través del fortalecimiento de la sociedad civil más que del gobierno. La amplia estructura organizacional de la coalición, un claro objetivo de campaña y una burocracia simple le han permitido a la campaña estar ampliamente informada por activistas en los países afectados y a esos activistas aprender unos de otros.<sup>2</sup> Además, el establecimiento de coaliciones nacionales de PWYP facilita un apoyo más directo de la sociedad civil local. El Banco Mundial ha estado dando financiamiento directo a la sociedad civil nacional que participa en el proceso EITI en cinco países<sup>3</sup> y apoyo a otros cinco más a través del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales.<sup>4</sup>

Adicionalmente, el fortalecimiento de las capacidades, la investigación y los esfuerzos de cabildeo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales fueron necesarios no solo para brindar un apoyo riguroso de expertos a los grupos de la sociedad civil en todo el mundo, sino también para reunir y utilizar la información que se deriva del proceso.

#### **Recomendación 4: los órganos internacionales de desarrollo deben redefinir la asistencia oficial para el desarrollo a fin de mejorar la adaptación de los estándares mundiales**

Los países en desarrollo no se consideran necesariamente a sí mismos como un grupo de pares —esta es una adscripción de un país desarrollado—. La forma de pensar de las agencias de desarrollo debe alejarse de esa actitud. La buena gobernanza en los países en desarrollo se ve cada vez más influenciada por los sistemas y estándares aplicados por todos los países y que

podrían requerir el apoyo de las agencias de desarrollo. Existe la necesidad de que los órganos de desarrollo internacional como la OCDE redefinan la asistencia al desarrollo a fin de mejorar la adaptación de los estándares mundiales.

Aunque los procesos mundiales de la gobernanza colectiva como la Alianza para el Gobierno Abierto son buenos para el desarrollo y sin duda contribuyeron a catalizar el progreso del EITI en países donde la gobernanza de los recursos es crucial (incluyendo países como Filipinas, México, Ucrania, Colombia y Myanmar), crean un problema de financiamiento para el desarrollo de los socios A fin de calificar para la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), todos los fondos de la asistencia deben beneficiar a “países en desarrollo.”<sup>5</sup> Sin embargo, un estándar mundial es, por definición, para todos los países. Entre más fuerte sea el estándar global, más fuerte será el incentivo para los países pobres, y, por tanto, el beneficio para los ciudadanos de esos países. El Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes administrado por el Banco Mundial para la asistencia técnica EITI aún no puede apoyar la implementación del EITI en los países de la OCDE. El apoyo para la Secretaría Internacional del EITI no logró calificar para la AOD durante varios años antes del 2010. Está claro que, a medida que los códigos y estándares y esfuerzos de desarrollo como la Alianza para el Gobierno Abierto se vuelven más conocidos, deberán revisarse las reglas de la AOD.

## **Recomendación 5: los diplomáticos y las agencias de desarrollo deben aprovechar modelos que ayuden a los países a transitar a través de la inestabilidad entre la autocracia y la democracia abierta**

Hillary Clinton, la entonces Secretaria de Estado de los EE. UU., puntualizó que el debate sobre el desarrollo se había trasladado de una cuestión de países del Norte y del Sur a una de países abiertos y cerrados. Tenía razón, y las agencias de desarrollo deben estar más enfocadas en cómo ayudar a los países a efectuar esa difícil transición. Myanmar y varios países del Medio Oriente y el Norte de África están experimentando actualmente conmociones en el proceso. El deseo de enfrentarse a antiguos autócratas parece estar extendiéndose en toda África tras la caída de Compaoré en Burkina Faso, como el último. Hay algunos modelos de desarrollo que son lo suficientemente responsivos ante complejos cambios de poder y levantamientos de facciones. Una vez más, los autores no desean sobrevender la gobernanza colectiva, pero su papel en llevar a las partes interesadas correctas a la mesa, mientras se construyen instituciones de democracia más formales, podría ser de utilidad. El gobierno de Myanmar se ha comprometido a brindar respaldo político pleno al proceso EITI. Se ha implementado en Irak y en muchos países de África que están emergiendo de entornos de políticas cerradas. Para la mayoría de estos países, el viaje a través del EITI no ha sido sencillo, pero cada uno de ellos, con una buena suerte constante, parece estar en la pendiente ascendente de la curva J de Bremmer.

## **Recomendación 6: las organizaciones de la sociedad civil deben participar en el debate y enriquecerlo, así como hacer campaña**

Las organizaciones de campaña reconocen cada vez más dos realidades. Uno, que naturalmente buscan victorias. Dos, que los negocios pueden sacar a mucha más gente de la pobreza que ellas.

En la primera, todos saben que los problemas de la gobernanza son más complejos que simples victorias o lemas como “Condonar la Deuda”, “Erradicar la Pobreza” o incluso “Publiquen Lo Que Pagan.” Todos saben también que son altamente efectivos para crear conciencia y movilizar fondos y apoyo. Las campañas son particularmente efectivas cuando hay un objetivo claro y conocido, como una importante empresa energética, incluso si empresas menos conocidas con frecuencia tienen que hacer más en términos de operar en apego a altos estándares. Los lemas cortos y concisos se vuelven aún más importantes en el mundo de Twitter. Hacer campaña para la legislación, como en el caso del salario mínimo, da un claro momento de victoria y es relativamente fácil conseguir apoyo financiero para ello. Se invierte menos tiempo en evaluar si la legislación ha alcanzado la meta pretendida, esto es, la reducción de la pobreza. Puede ser que la legislación no se haga valer, o que cree incentivos perversos como hacer que los trabajadores pierdan su empleo, o podría simplemente aumentar la economía informal. Si bien tales campañas son claramente importantes, también es necesario que los grupos de campaña sigan participando más allá de la “victoria” inicial para lograr que el proceso de políticas llegue a su conclusión deseada.

Los Estados Unidos y la Unión Europea han aprobado leyes que exigen a las empresas extractivas publicar lo que pagan a los gobiernos en todo el mundo. Ahora es necesario que la sociedad civil internacional siga participando para garantizar que la información sea confiable, que se utilice, se analice y se compare, y para enriquecer el debate en los países en los que se realizan los pagos. Para que esto suceda, se requiere que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil cambien su forma de pensar y pasen de simplemente solicitar más información debido a que no confían en los demás actores, a usar esa información para generar una rendición de cuentas real. En este aspecto, el trabajo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales es admirable.

En la segunda, son muy pocas organizaciones de la sociedad civil que aún consideran que los negocios son el enemigo de la reducción de la pobreza. La mayor parte de ellas busca forjar alianzas constructivas con las grandes empresas, lo cual no era tan común hace 15 o 20 años. Esto requiere cierta reestructuración en cuanto a cómo operan muchas organizaciones de la sociedad civil. Deben equiparse tanto para el cabildeo como para la participación. También podrían necesitar profundizar su análisis y sus habilidades de fortalecimiento de capacidades. Hacer que los activistas de la sociedad civil participen más en los debates sobre políticas públicas a largo plazo con los gobiernos y con las empresas es complejo, consume tiempo y probablemente sea problemático para la recaudación de fondos, pero será necesario para un panorama político cambiante.

## **Recomendación 7: la sociedad civil internacional debe unir a los agentes y mejorar el intercambio de conocimientos, pero debe evitar dominar la voz de la ciudadanía**

La sociedad civil internacional es el fuego que mantiene andando el proceso de gobernanza colectiva y, en especial, el que mantiene a las empresas en la mesa. El EITI no habría sucedido sin Publiquen Lo Que Pagan. Pero con ello viene una gran responsabilidad: formar coaliciones entre países, guiar y apoyar los esfuerzos de la sociedad civil nacional y usar la información del proceso. Entre más conectada esté la sociedad civil con la coalición global y entre más fuerte sea la coalición global, su mutua curva de aprendizaje será más rápida.<sup>6</sup> Las coaliciones no se tratan solo de aprendizaje conjunto, se tratan del poder de actuar en grupo.

No obstante, para que las coaliciones internacionales sean más efectivas deben responder más a los intereses de sus partes interesadas nacionales que a sus patrocinadores internacionales. Esto requiere que cuenten con mecanismos de gobernanza sólidos que les den voz suficiente a los ciudadanos afectados. También requiere que evalúen si pueden ser defensores y coordinadores para tales intereses diversos.

## **Recomendación 8: las empresas deben desarrollar modelos de negocios más dinámicos que reflejen un deseo de justicia y no de caridad**

Las empresas deben desarrollar modelos de negocios más dinámicos, con mejores recompensas para el liderazgo, que beneficien tanto a la empresa como a la sociedad a más largo

plazo. De muchas maneras, son las empresas quienes deben hacer el cambio más valiente y más radical en su enfoque. Deben pensar más allá del modelo de negocios convencional al incentivar y recompensar al personal que se involucra en los esfuerzos de gobernanza colectiva que promueven su licencia social para operar, que unifican las reglas del juego con otras empresas y que promueven el entendimiento público de su negocio. Deben dejar de pensar en respaldar estos procesos a manera de caridad, y pensar más en cómo sus prácticas comerciales promueven una sociedad más justa. Esto significa que participar en la gobernanza colectiva debe ser parte de la tendencia principal de su negocio; debe estar fuertemente ligada a sus políticas de inversión.

Esto no es más cierto que cuando se lucha contra la corrupción. El combate a la corrupción comienza con la observancia de las leyes y reglamentos, pero eso no es suficiente. Como sucede con el EITI, la corrupción suele estar sujeta a un dilema de acción colectiva, o del Dilema del Prisionero, lo cual significa que sería contrario al interés propio de cualquier individuo tomar por sí solo la acción que llevaría al beneficio de todos a más largo plazo.

Las empresas reciben diariamente invitaciones para patrocinar, respaldar y participar en conferencias, diálogos y procesos que tienen el objetivo de mejorar el estado del mundo. Los beneficios de tales participaciones son difíciles de medir, cuantificar y observar en el resultado final. Los autores de esta obra no esperan que las empresas respondan de forma positiva a todas estas invitaciones. Muchas de ellas son distractores costosos. No obstante, la dificultad de distinguir entre la paja y el trigo no debería ser una excusa para no participar de forma más extensa. Las dificultades de

medir los resultados financieros de una participación más extensa y a más largo plazo hacen necesario que las empresas apliquen una mentalidad estratégica y una priorización implacable a su involucramiento. Para lograrlo, las empresas deben ser expertas en políticas y deben saber distinguir entre los discursos que se traducen en cambios mínimos, y las acciones.

Desde luego que es difícil identificar qué procesos arrojarán acciones y resultados concretos, y hacer el intento puede parecer demasiado complicado, pero eso no es excusa para no hacer nada: la participación comprometida de las empresas suele ser necesaria para obtener buenos resultados. En los sectores minero y energético hemos visto ejemplos de liderazgo, tales como:

- Ser transparentes ellos mismos. Por ejemplo, Rio Tinto y Statoil han estado publicando pagos país por país en un mismo informe durante ya varios años. Shell también lo ha hecho, aunque no lo ha publicado para todos los países en los que opera. En 2014, Tullow Oil se convirtió en la primera empresa en publicar sus pagos por proyecto, apropiándose de las palabras exactas de la Directiva Contable de la UE y de los requisitos legislativos de la Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank de los EE. UU.
- Decirles a los gobiernos anfitriones que los altos estándares son importantes para ellos. Los altos estándares no ponen sus relaciones en jaque.
- Promover la comprensión del sector por parte del público. Por ejemplo, BP, Chevron, Shell y Total han dado capacitación a los ciudadanos de Myanmar acerca de cómo funcionan los contratos petroleros.

Integrar la “elaboración de políticas públicas” del tipo que se promueve en la gobernanza colectiva en todo su trabajo, e incentivar a los gerentes de país a considerar invertir tiempo en los grupos de gobernanza colectiva desarrollando políticas públicas como su actividad principal.

Los autores no son expertos en análisis de costo-beneficio y es difícil no sonar trillados al respecto. Dicho esto, esperan que pudiera haber un interesante análisis “freakonómico” acerca del costo de operación de una plataforma petrolera en comparación con la participación en un grupo multipartícipe nacional como el EITI. Lo tangible es mucho satisfactorio y aparentemente productivo, aunque lo intangible podría ser donde se pueden hacer y ahorrar grandes cantidades de dinero.

### **Recomendación 9: las empresas deben actuar ya, o recibirán órdenes**

El debate de divulgación obligatoria en las industrias extractivas muestra que si las empresas no participan con los gobiernos y con la sociedad civil en el momento justo con respecto a problemas complejos de la gobernanza, no tendrán opinión en cuanto a cómo se hacen las políticas. En cambio, se les impondrán leyes y reglamentos. “No esperen a que haya más legislación obligatoria antes de hacer algo al respecto”, concluyó el Secretario de Estado de Suiza Yves Rossier al dirigirse a una reunión de empresas energéticas en 2014.

Los autores consideran que nos estamos acercando a una etapa de copropiedad oculta. La presión de las Organizaciones No Gubernamentales sobre las empresas está creciendo y muy

probablemente llevará al cambio, el cual los gobiernos anfitriones deberán aceptar a regañadientes. El marco de trabajo de esta obra sugiere que un problema tal se beneficiaría de un enfoque colectivo, y el EITI es una buena opción para proveer un foro en donde dichos actores se puedan reunir. El truco para las empresas estará en cómo equilibrar la demanda para brindar un liderazgo unilateral, evitar situaciones embarazosas, establecer la agenda y afirmar progresividad, pero no entrar en controversias con sus gobiernos anfitriones.

La gobernanza colectiva puede consumir mucho tiempo, ser frustrante y, en ocasiones, parece no tener sentido, pero las alternativas pueden ser mucho más perjudiciales para el negocio o difíciles de manejar. Empresas: actúen ahora o se les dirá cómo actuar en el futuro.

### **Recomendación 10: todos los actores deben promover buenas prácticas y aprender de sus contrapartes**

Si los esfuerzos colaborativos de gobernanza pretenden moldear y contribuir a hacer mejores políticas, deben aprender unos de otros. Facilitar el fortalecimiento de capacidades y el aprendizaje mutuo son partes cruciales para lograr que funcione. Esto podría incluir:

- Intercambios de personal entre esfuerzos de gobernanza colectiva correspondientes en distintos países.
- Hermanamiento de esfuerzos de gobernanza colectiva correspondientes en distintos países.
- Centros globales y regionales de conocimiento y competencias.

- Intercambios de personal entre partes interesadas, como personal del gobierno trabajando en una empresa, o personal de una empresa trabajando en una organización de la sociedad civil, etc.
- Desarrollo de materiales de orientación, incluyendo la documentación de las buenas prácticas.
- Facilitación para la formación de redes de apoyo, como boletines periódicos, correos electrónicos interactivos o sitios de redes sociales para intercambiar ideas, etc.
- Seminarios, conferencias, talleres y otros eventos sobre temas relacionados pueden ser ilustrativos y ayudar a construir coordinación y a formar enlaces.
- Capacitación formal (general o específica sobre algún tema) para todas las partes interesadas o para partes interesadas específicas; en el trabajo o fuera de la oficina, etc.
- El desarrollo de mejores mecanismos de recompensas para la participación.

1 Biermann *et al.*, 2012.

2 Van Oranje y Parham, 2009.

3 Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial, 2007.

4 Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, 2015.

5 Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD): “Flujos de financiamiento oficial administrados con la promoción del desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo como principal objetivo, y los cuales son de

carácter concesional [...] Por convención, los flujos de AOD comprenden contribuciones de las agencias de los gobiernos donantes, en todos los niveles, para países en desarrollo (“AOD bilateral”) e instituciones multilaterales” (Glosario de términos estadísticos de la OCDE, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>).

6 Van Oranje y Parham, 2009.

# 11

## Aplicabilidad del emprendimiento de la gobernanza en otros sectores

En la Parte 3 se explicaron las condiciones previas, habilidades e instituciones para la gobernanza colectiva. La lección clara es que la gobernanza colectiva no es ampliamente aplicable. Ni tampoco fácil. Sin embargo, el mundo es un lugar desordenado y hay muchas áreas de las políticas públicas aparentemente intratables en donde no hay modelos de gobernanza sencillos. Los enfoques multilaterales, como se ha visto en las Naciones Unidas o en la Unión Europea, han demostrado ser eficaces para crear confianza entre los Estados y establecer agendas globales, pero para los problemas que precisan acciones rápidas, han resultado tardados, engorrosos y burocráticos. Puede no ser una sorpresa que han sido lentos para lograr avances en los problemas globales más importantes como la gobernanza del cambio climático, el comercio y la pobreza; de manera aún más preocupante han sido lentos o ineficaces en los temas de intervención militar, sanciones e intervención para el desarrollo.

Con tan pocas opciones efectivas disponibles, si bien es difícil, sin duda hay más espacio para probar con la gobernanza colectiva. De acuerdo con las condiciones previas de los autores, la gobernanza

colectiva solo puede tener éxito en áreas en donde hay un déficit de información confiable o especulación que causa volatilidad, y en un caso de negocios que dice: “Si no es la gobernanza colectiva, entonces habrá un riesgo significativo para los inversionistas y/o legislación.” El compromiso de trabajar de forma colectiva debe ser sincero. Las empresas del sector extractivo aprendieron, por ejemplo, que los compromisos retóricos y vagos con la transparencia no eran suficientes para convencer a los activistas y legisladores de que aseguraban una buena gobernanza. El resultado eran leyes que muchas de ellas consideraban contrarias a sus intereses. Sin que las empresas estén más atentas a la necesidad emergente de trabajar junto con la sociedad civil, se puede esperar que el mismo patrón se repita en otros sectores.

Los autores reconocen cuatro áreas en donde se puede aplicar el modelo:

- Flujos financieros internacionales
- Planeación de infraestructura pública
- Adquisiciones internacionales de tierras
- Regulación de la prensa

Estas cuatro áreas deliberadamente abarcan una diversa gama de temas y un corte transversal de problemas de la gobernanza colectiva (flujos financieros internacionales), problemas de la gobernanza nacional con dimensiones internacionales (adquisición internacional de tierras), problemas de la gobernanza nacional (regulación de la prensa) y problemas de la gobernanza subnacional (planeación de infraestructura pública). El caso de los flujos financieros internacionales es la propuesta más audaz, y los autores no sugieren que actualmente existan las condiciones para

la gobernanza colectiva en esa área, sino solo que la comunidad internacional debería estar muy atenta para cuando se presenten.

Los autores no son expertos en estos temas y reconocen plenamente que mentes más brillantes que las suyas han estado estudiando estas áreas de la política pública durante mucho más tiempo que ellos. Tampoco sugieren que la gobernanza colectiva sea una fórmula mágica para resolver todos los desafíos. Como con el EITI, puede ser un primer paso necesario y en constante evolución. No obstante, a partir del marco de trabajo para la gobernanza colectiva que se describe en este libro, estas propuestas se presentan humildemente para su mayor exploración en modo piloto-

Independientemente de que cualquiera de ellas sea provechosa para la gobernanza colectiva, está claro que debe hacerse más por compartir el aprendizaje entre todos los esfuerzos existentes de gobernanza colectiva.

## **11.1 Flujos financieros internacionales**

*Global Financial Integrity* estimó que la masa acumulada de flujos financieros ilícitos de África ascendía a 865 mil millones de dólares entre 1970 y 2008, y que esa cifra pudo haber sido de hasta 1.8 billones de dólares (Tax Justice Network Africa, 2011: 12). Entre 2008 y 2010, la manipulación de los precios de transferencia le costaron a África un promedio adicional de 38.4 mil millones de dólares cada año.<sup>1</sup> Estas cifras sobrepasan los ingresos de África provenientes de la ayuda internacional y de la inversión extranjera directa en conjunto. Lo anterior no solo representa una escandalosa pérdida de ingresos para África; el lavado de dinero y

el que las empresas decidan cuánto y dónde pagar impuestos es una amenaza para la gobernanza en todo el mundo.

Unos cuantos bancos internacionales facilitan la mayor parte de los flujos financieros internacionales. Una empresa que recibe ingresos en el país A, pero que paga el impuesto sobre la renta generada a partir de esos ingresos en el país B, usualmente transfiere el dinero a través de una cuenta bancaria internacional. Como sucede en la industria del gas y el petróleo, el costo de entrada al principal sector bancario internacional es alto, por lo que los actores son pocos.

Tras el colapso financiero, el funcionamiento de estos bancos se encuentra bajo un escrutinio sin precedentes. La reciente atención que se ha puesto sobre los precios de transferencia ha aumentado la demanda. Los gobiernos de todo el mundo están considerando un rango de opciones regulatorias. Los activistas de la sociedad civil están presionando para una mayor transparencia en los flujos internacionales y en los registros públicos de los beneficiarios reales (es decir, los individuos) de las empresas, fideicomisos y fundaciones. El objetivo es ver a dónde está yendo el dinero de quién y hacerlos rendir cuentas. ¿Cómo ganaron ese dinero? ¿Cómo cerraron ese trato? ¿Por qué no están obteniendo utilidades en dónde están generando los ingresos? etc.

El primer desafío para la regulación nacional es que estos flujos son, por definición, transfronterizos. Incluso si se reportara mayor transparencia en un extremo, diría muy poco sobre a dónde está yendo el dinero. Rastrear flujos sería imposible sin un acuerdo multilateral. La acción unilateral es difícil debido a que los gobiernos temen orillar a estos bancos a salirse de su país; los propios bancos

temen perder clientes ante bancos que operan en jurisdicciones menos transparentes; las empresas temen perder el control de los acuerdos fiscales que les brindan una ventaja competitiva. El sistema actual es una amenaza para la gobernanza y para los modelos de negocios, pero tomar acciones unilaterales sería un suicidio económico o comercial —un clásico Dilema del Prisionero con una carrera hacia el fondo como resultado—.

En la Cumbre del G8 celebrada en Lough Erne en 2013, el primer ministro del Reino Unido, David Cameron, se comprometió a que se haría un registro británico de los beneficiarios reales de las empresas que se pondría a disposición de las autoridades fiscales del Reino Unido. Su postura fue secundada por la Confederación de la Industria Británica, que la describió como una “obviedad.”<sup>2</sup> No sorprende que las empresas internacionales estén a favor de la divulgación de los beneficiarios reales, ya que la consideran un medio para uniformar las reglas del juego cuando compite con empresas domésticas que podrían tener lazos políticos más fuertes con el gobierno anfitrión.

Un registro de los beneficiarios reales disponible para las empresas fiscales sería un gran paso hacia adelante, pero dada la percepción de negociaciones opacas y las limitaciones de capacidades, será solo hasta que tales registros estén completamente abiertos al escrutinio de los medios, del congreso, de los inversionistas y del público en general que los ciudadanos estarán seguros de que las más escandalosas tergiversaciones serán identificadas y atacadas. Asimismo, los registros tendrían que estar automatizados a fin de evitar información tipo “foto instantánea” que aún pudiera esconder muchos acuerdos. Cameron dijo que haría dichos registros públicos en caso de que lograra obtener el apoyo internacional

para hacerlo. En su primer intento no logró persuadir a los demás líderes.

El propio EITI ha tomado un paso osado en este campo. El estándar de 2013 recomienda que los países implementadores mantengan un registro disponible al público de los beneficiarios reales de las empresas que compiten en licitaciones, que operan o que invierten en activos extractivos.<sup>3</sup> En los países en donde tales registros son inexistentes o están incompletos, el EITI recomienda que los países implementadores soliciten esta información a las empresas para su inclusión en el Informe EITI. Actualmente se está ejecutando un programa piloto con el objetivo de determinar si tales registros podrían ser un requisito para los países implementadores del EITI a partir del 2015.<sup>4</sup>

La sociología moderna de la transparencia determina que la carga siempre estará en el poseedor de la información para justificar si esta debe ser confidencial, más que en el activista de la transparencia para justificar por qué debería ser abierta. Como lo muestra la experiencia del primer ministro Cameron, es probable que al principio sean pocos los países dispuestos a unirse, pero por el momento la idea está en el aire y es difícil resistirse al movimiento de la transparencia. El EITI muestra que las empresas y los gobiernos pueden llegar a un acuerdo en aras del progreso del movimiento, dado que es favorable a los intereses de ambos. Si Cameron y otros continúan presionando, junto con las empresas internacionales, un par de países de alto perfil del G8 podrían acordar echar a andar un proceso. Como lo muestra el EITI, la presión grupal en torno a una idea puede arder como un incendio forestal hasta que dicha transparencia sea la expectativa, y la opacidad, la excepción. Para 2013, el G20 ya había acordado

comenzar de forma automática a compartir información sobre los flujos financieros entre ellos para finales de 2015.

Desde luego, que los gobiernos acordaran publicar a los beneficiarios reales podría hacer que las licitaciones fueran más justas, pero estas divulgaciones no servirían para prevenir los flujos financieros ilícitos ni la manipulación de los precios de transferencia. Esto requeriría un paso adicional. Los bancos necesitarían divulgar sus flujos, lo cual parece ser un área que los gobiernos son incapaces de legislar. Si un gobierno exigiera que un banco publicara dicha información, el banco se vería obligado a elegir entre sus clientes, con quienes a menudo celebra convenios de confidencialidad, y el país en el que opera. A menos que haya razones importantes en contrario, tomarán el lado del cliente. No obstante, algunas leyes recientes para combatir el lavado de dinero y el terrorismo están comenzando a perturbar incluso a esta secrecía “intocable” de los titulares de las cuentas.

De forma adicional, claramente es más fácil argumentar para hacer pública más información sobre las cuentas bancarias de gobiernos en países extranjeros (como la cuenta del gobierno de Ghana en las Islas Caimán). Esto debería ser ciertamente información pública y sin duda revelaría hallazgos extraños sobre los recursos gubernamentales. El Banco de Pagos Internacionales supervisa estas cuentas bancarias públicas. Actualmente, una antigua cláusula de confidencialidad le prohíbe revelar dicha información.

Sería atrevido, pero los autores consideran que puede haber un modelo en el que los bancos, los activistas y los representantes del gobierno a nivel país acordaran un estándar global para los flujos

internacionales hacia y desde los bancos que operan en el país —al principio, probablemente solo cubriendo las cuentas públicas—. Por encima de un cierto límite, la información bancaria tendría que ser avalada por su auditor. Junto con un registro público de los beneficiarios reales de las empresas registradas en el país, esto brindaría una visión general de los ingresos y egresos de los individuos clave de un país. Extendido entre los países del G7/8, por ejemplo, y particularmente entre los paraísos fiscales bajo su dependencia, arrojaría una enorme luz sobre el rastreo mundial de fondos. Extendido entre los países del G20, quedaría muy poco en la oscuridad. No obstante, muchos de los países del G7/8 y del G20 han fundado su sector bancario sobre el principio de la confidencialidad de sus clientes.

Para que esto funcionara se requeriría que los activistas de la sociedad civil sentados a la mesa estuvieran dispuestos y tuvieran la capacidad de monitorear que la información divulgada estuviera completa y fuera exhaustiva, oportuna y confiable. Aún más difícil, también se requeriría que los bancos se vieran presionados por una masa importante de gobiernos de países en los que desearan operar, de modo que el secreto bancario dejaría de ser un modelo de negocios viable. Este caso de negocios para que los bancos publiquen información no existe aún, y la presión sobre los gobiernos para exigirlo es incipiente, pero un cambio hacia las condiciones para una gobernanza colectiva en esta área podría presentarse más pronto de lo que muchos creen. Dada la enorme recompensa, aunque reconociendo los enormes retos, la comunidad internacional y la sociedad civil deberían estar haciendo lo que esté en sus manos a fin de crear las condiciones para la gobernanza colectiva de flujos financieros internacionales transparentes lo más pronto posible.

## 11.2 Planeación de infraestructura pública

La construcción de infraestructura pública es un área de las políticas públicas notablemente desafiante. Originalmente, el Aeropuerto de Berlín-Brandenburgo se inauguraría en 2010, pero se enfrentó a una serie de retrasos y costos adicionales debido a una mala planeación, gestión y ejecución. Aún no se inaugura. En Edimburgo, el tranvía de la ciudad debía estar funcionando a principios de 2011, pero diversos retrasos, disputas y costos fuera del presupuesto ocasionaron un retraso de tres años a más de tres veces el costo original. Los juegos olímpicos de invierno de 2014 se celebraron en Sochi, Rusia. La licitación estimaba un costo de poco menos de 10 mil millones de dólares. Dicha cifra era mucho mayor que cualquier otra olimpiada invernal, y únicamente ligeramente sobrepasada por los juegos olímpicos de verano de Atenas y Londres. Debido a la mala planeación y a supuesta corrupción, se estimó que el gasto ascendía a 50 mil millones de dólares.<sup>5</sup> Lo que es claro es que estas cifras son nimias cuando se comparan con los miles de millones gastados en la reconstrucción posguerra en Irak. De acuerdo con Transparencia Internacional, “En ningún lugar está más arraigada la corrupción que en el sector de la construcción.”<sup>6</sup>

Tales desastres de planeación y corrupción a costa de los contribuyentes han debilitado a los gobiernos, comprometido el crecimiento y causado agitación social y ambiental. También han causado una creciente desinversión en infraestructura por parte de fondos de pensión y fondos soberanos de inversión, además de costos de seguros más elevados. Para los ciudadanos, estos desincentivos de inversión están aumentando los costos de los alimentos, el transporte y los servicios, lo que en muchos países

está ocasionando que la brecha entre ricos y pobres se extienda. La economía keynesiana indica que gastar en infraestructura pública —caminos, transporte, electricidad, agua, aeropuertos, drenaje, puertos y comunicaciones, entre otros— genera múltiples retornos. La historia confirma ampliamente esta teoría, especialmente en los países en desarrollo. Dado el potencial de enormes resultados positivos o negativos en el ámbito económico, social y ambiental, incluyendo corrupción extrema, existe claramente interés por parte de las comunidades de participar en el debate público y monitorear las actividades de las empresas y del gobierno.

La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) se estableció de forma similar al modelo EITI como un enfoque de gobernanza colectiva por país para la transparencia y rendición de cuentas en la construcción con financiamiento público, en el cual se proporciona la información al público en general a fin de que los gobiernos y las empresas rindan cuentas y para garantizar un mejor valor del dinero en el sector de la construcción. Tiene el objetivo de “reducir las pérdidas en los presupuestos públicos, dar lugar a una competencia más justa en el sector privado y mayores oportunidades para los inversionistas” (CoST, 2013). Afirman haber identificado eficiencias mejoradas en la adjudicación de contratos, el diseño de proyectos, adquisiciones, calidad, retrasos y sobrecostos.

A pesar de los éxitos, desafortunadamente CoST no ha progresado igual que el EITI y se enfrenta actualmente a limitaciones financieras serias. El marco de trabajo de la gobernanza colectiva que se describe en esta obra podría ofrecer dos explicaciones al respecto:

1. ¿El modelo de negocio es lo suficientemente fuerte? A pesar de los escándalos públicos como el colapso de la fábrica

textil de Rana Plaza en Bangladesh que mató a más de mil personas en 2013, no se ha presentado la misma indignación acerca del impacto macroeconómico y social del sector a nivel mundial como en el sector extractivo. Junto a una industria dispersa con costos de entrada relativamente bajos, las constructoras no sienten la misma presión de los inversionistas para negociar en la mesa.

2. El modelo de CoST ha buscado transparentar todos los aspectos de la cadena de construcción de una sola vez, en lugar de trabajar desde un punto estrecho de consenso y ampliarse hacia lo significativo. No cabe duda de que hay problemas de opacidad y corrupción a lo largo de toda la cadena, desde la planeación hasta los contratos, los pagos y el mantenimiento, pero un intento de solucionarlo todo antes de haber generado confianza es difícil.

Los autores son partidarios de CoST; sinceramente esperan que venza estos desafíos y sea un éxito. Sin embargo, los autores sugerirían respetuosamente dos cambios de enfoque para el modelo. Primero, de una evaluación de la implementación de proyectos, donde los problemas son burdos y amenazantes, a un modelo de planeación compartida que se centre en la prevención de malas decisiones. Segundo, de una gobernanza colectiva nacional que generalmente discute sobre proyectos macroeconómicos, a una gobernanza colectiva subnacional o urbana donde el conflicto y los impactos sean más inmediatos y haya menos empresas.

El enfoque del *Ecological Sequestration Trust* es reunir expertos con el objetivo de crear modelos de previsión de código abierto para la infraestructura local y regional.<sup>7</sup> Los modelos integran factores económicos, sociales y ambientales para pronosticar el impacto

de las inversiones en la infraestructura. El modelo se compone de datos ecológicos y de uso de suelo recuperados de satélites de observación terrestre, así como de datos económicos y sociales de múltiples fuentes y registros públicos. Los copropietarios y operadores locales pueden ingresar las redes de caminos, vías férreas, electricidad, agua y comunicaciones al modelo. Se tiene previsto que las universidades locales contribuyan a la construcción de modelos y a la verificación de datos con apoyo del fideicomiso. Una “Alianza Local” de representantes del gobierno local, de constructoras de infraestructura y de la comunidad local podría entonces utilizar el modelo. El modelo brindaría los fundamentos para sus discusiones y se podría informar al gobierno y al sector privado acerca de las decisiones de gasto en infraestructura a través de un informe acordado. Este modelo se está considerando en Reino Unido, Dinamarca, África y China.

Una vez que el modelo logre generar confianza, podría emplearse la Alianza Local para monitorear la implementación del proyecto, tal como lo prevé el trabajo de CoST.

### **11.3 Adquisiciones internacionales de tierras**

Las adquisiciones de tierras, especialmente por parte de empresas extranjeras, son un área altamente controvertida que amenaza directamente la subsistencia de comunidades y ciudadanos. Por ejemplo, existen numerosos reportes de Estados del Golfo pobres en términos de agricultura que compran tierra fértil en países como Etiopía, Sudán y Mozambique como una garantía a futuro frente a la inseguridad alimentaria, pero que mientras tanto dejan la tierra barbecha. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra de la sociedad civil, los gobiernos y organizaciones internacionales

reporta casi 40 millones de hectáreas adquiridas a través de más de 1,000 tratos de adquisición a gran escala.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, las comunidades agrícolas que se encuentran alrededor de esas tierras sufren de una terrible escasez de alimentos.<sup>9</sup>

También hay casos en todo el mundo de la compra especulativa de inmuebles que no se utilizan, mientras la falta de vivienda asequible eleva demasiado los precios dejando a muchos sin techo. Las ciudades financieras, como Nueva York y Londres, parecen sufrir de este comportamiento de forma paradójica, con las crisis financieras exacerbando el problema a medida que el colapso de bonos y acciones del mercado de valores lleva a los inversionistas hacia el relativamente seguro mercado inmobiliario. Dado que los efectos de la crisis golpean con más fuerza a los más pobres, la brecha para los ciudadanos comunes entre ingresos y deuda se amplía, mientras que la especulación no productiva arroja grandes ganancias.

Los autores consideran que estas situaciones incluyen todas las condiciones previas básicas para la gobernanza colectiva. Ambos son casos de fallas del gobierno para penalizar las actividades no productivas. Los gobiernos no las han podido regular debido a que existe la necesidad de atraer la inversión extranjera y a que usualmente no cuentan con las facultades regulatorias para restringir las transacciones privadas de compraventa. Pero el comportamiento de los inversionistas está amenazando la seguridad alimentaria y el acceso a la vivienda asequible. Tan solo en Etiopía, aproximadamente 35 millones de personas sufren de desnutrición.

Desde el punto de vista de los ciudadanos comunes, con frecuencia se les ha despojado de sus propiedades y no cuentan con los medios para comprar o rentar. En el caso de las tierras, incluso se les puede haber arrebatado la posibilidad de seguir contando con su medio de subsistencia. Podrían estar utilizando las tierras abandonadas e incluso se les podría capacitar para mejorar sus rendimientos previos. Esto genera mayor cólera y hostilidad.

Desde el punto de vista de los inversionistas, al estar sobre terrenos o inmuebles sin utilizar, no están optimizando sus ingresos. La gran magnitud de las adquisiciones y también la debilidad de las instituciones gubernamentales para garantizar los derechos de la tierra en los países anfitriones, o el peligro de una burbuja especulativa a punto de reventar, sugiere que existe un riesgo significativo para el comprador. El contrato de Daewoo Logistics para comprar la mitad de la tierra cultivable en Madagascar no solo contribuyó a derrocar un gobierno, sino que fue cancelado por el régimen entrante en 2009. Por tanto, los inversionistas podrían interesarse en un acuerdo de gobernanza más seguro, predecible y rentable.<sup>10</sup> Más aún, suele tratarse de empresas poco dispersas. Con frecuencia, los compradores son unos cuantos fondos soberanos de inversión en busca de una cartera estratégica y diversificada.

Parece haber soluciones disponibles sorprendentemente obvias en donde todos ganan, pero requieren la facilitación de las diversas partes interesadas —el gobierno, las comunidades y los compradores—. Si un emprendedor de la gobernanza pudiera reunir a estos tres grupos, podrían ser capaces de acordar una base voluntaria para algún tipo de arreglo de arrendamiento asequible, ya sea a individuos o a niveles subnacionales de gobierno. Como un comienzo, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

ha desarrollado el Observatorio Global de Land Matrix,<sup>11</sup> una herramienta que promueve la transparencia en las transacciones de tierra y apoya los datos abiertos acerca de acuerdos sobre tierras, desde la negociación hasta la implementación. Con el tiempo, esta herramienta podría ser supervisada por grupos semiformales y formales de gobernanza colectiva en los países afectados, abriendo discusiones sobre los arreglos para quienes adquieran de grandes extensiones de tierra o inmuebles. En caso de que los compradores no estuvieran dispuestos a participar en las discusiones, entonces podría estar presente la amenaza de legislación obligatoria, probablemente con algo de supervisión internacional, así como una campaña global para una mayor transparencia en los fondos soberanos de inversión.

## **11.4 Regulación de la prensa**

Son pocas las cuestiones de gobernanza más polémicas que la regulación de la prensa. Existen innumerables ejemplos de empresas de medios que abusan de su posición para distorsionar el discurso público y promover agendas comerciales o ideológicas específicas. Con frecuencia, estas agendas comerciales o ideológicas pueden tener un enfoque internacional y, en consecuencia, nulo interés en promover el debate nacional informado —como muchos han señalado sobre News International—.

Los medios son un sector particularmente difícil de regular debido a los intereses superpuestos de los gobiernos y las empresas. Si un gobierno trata de legislar o regular demasiado, o si toma el control de demasiados medios de comunicación, también se le podría acusar de dirigir el debate público, de controlar la información y de

reprimir las voces de oposición e investigación. También hay costos económicos, ya que los medios llevan información importante a los mercados, además de tratarse de un sector económico por propio derecho.

Cualquiera que sea la relación entre el gobierno y los medios, el ciudadano común puede sentirse excluido, explotado y mal informado. Esta preocupación se ve exacerbada por escándalos e intromisiones de la prensa o por la toma de control o influencia sobre los medios. La autorregulación de la prensa ha tenido algo de éxito. Pero no ha evitado los abusos, ni, aún más importante, se ha ganado la confianza del público. La sociedad civil demanda una plataforma segura desde la cual hacer que estos “estados” de la sociedad rindan cuentas.

Las condiciones previas para la gobernanza colectiva parecen estar ahí. Claramente hay un descontento público considerable, incapacidad del gobierno para regular, insatisfacción con los intentos de autorregulación y, en la mayor parte de los países, un sector de medios de comunicación dominado por unos cuantos actores principales con riesgo considerable de inversión y reputación. Desde luego, también hay una larga fila de medios de menor magnitud, blogs y tweets que caerían fuera del alcance de la gobernanza colectiva.

Se podría conformar un órgano de gobernanza colectiva, en un principio, simplemente para desarrollar códigos de conducta acordados. A su debido tiempo, en caso de que se pudiera generar la suficiente confianza, el grupo podría dar seguimiento a las quejas en contra de la prensa y decidir la acción apropiada, e incluso hacer sugerencias acerca de la gestión más amplia de la información.

No es de sorprender que esta regulación cuasi obligatoria estuviera cerca de lo que concluyó la investigación de Leveson en el Reino Unido en torno a la cultura, las prácticas y la ética de la prensa británica tras una serie de escándalos. Lord Levenson encontró que la autorregulación existente de la prensa no era suficiente, y recomendó la creación de un nuevo órgano multipartícipe independiente que tendría una gama de sanciones a su disposición. Suscribirse a la autoridad del órgano sería voluntario, pero estaría incentivado por esquemas como el estándar Kitemark, y un servicio de arbitraje se encargaría de las quejas por difamación y violación de la privacidad. Por otro lado, quienes no participaran en el esquema estarían sujetos al pago de indemnizaciones en casos presentados en su contra.

Se trata de un modelo interesante de gobernanza colectiva que se encuentra en proceso de formación y que en caso de tener éxito podría convertirse en un modelo para la regulación de la prensa en otras partes del mundo.

- 1 Africa Progress Panel, 2013: 66.
- 2 Wintour, 2013.
- 3 Requisito 3.11 del Estándar EITI (EITI, 2013a).
- 4 EITI, 2015c.
- 5 Ormiston, 2013.
- 6 La construcción fue el enfoque del Informe Global de la Corrupción 2005 de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2005).

- 7 Para conocer antecedentes adicionales del modelo, visite <http://ecosequestrust.org>.
- 8 Visite <http://www.landmatrix.org/en/>.
- 9 Harrigan, 2014.
- 10 Deininger y Byerlee, 2011.
- 11 Visite [www.landmatrix.org](http://www.landmatrix.org).

# 12

## Conclusiones

El viaje del EITI quizás ha sido una experiencia específica de cómo puede operar la gobernanza más allá de las fronteras usuales de las instituciones estatales. Hay muchos elementos de las industrias extractivas que son atípicos. Sin embargo, ilustra algunas lecciones importantes que pueden ser de valor para otros esfuerzos que emprenden su viaje “más allá de los gobiernos”, así como para quienes hacen las políticas, para empresas y académicos. Los autores no pretenden ofrecer una fórmula mágica para una buena gobernanza más allá de los gobiernos, pero su experiencia les permite llegar a algunas conclusiones claras.

La gobernanza colectiva, como el EITI, requiere paciencia e iniciativa, así como la aceptación de un proceso incremental y adaptativo. Una implementación exitosa se debe construir sobre una red de apoyo fuerte para apoyar el progreso a través de los desafíos de comunicación sin tener objetivos claramente definidos, de una lenta demostración de impacto, de vincularse con otros esfuerzos en el mismo ámbito y de mantener el impulso para una implementación más profunda. El consenso entre las muy diversas partes interesadas evoluciona, por lo que también lo deben hacer las metas y actividades de la gobernanza colectiva.

La gobernanza colectiva no es la panacea para el problema de la falta de voluntad política, aunque puede tratarse de la mejor opción disponible. El EITI no ha resuelto el problema en Angola por el cual surgió: cómo administrar los recursos naturales con transparencia y rendición de cuentas en ese país. No obstante, ha llegado más lejos de lo que muchos hubieran pensado en entornos difíciles donde ha sido encomiado por importantes reformistas políticos en países como Nigeria, la República Democrática del Congo e Irak, entre otros. Tales soluciones, del tipo “más allá de los gobiernos”, a los propios desafíos de la gobernanza deben contar con una gobernanza cuidadosa. Deben diseñarse y calibrarse con el fin de formar instituciones apropiadas que evolucionen y que puedan sustentar la demanda para el proceso. Esto requiere una administración diaria y una visión estratégica integral.

En la opinión de los autores, son pocas las áreas de la gobernanza en donde puede funcionar la gobernanza colectiva y en donde sus beneficios justifican los esfuerzos. La gestión de las industrias extractivas es uno de los pocos ejemplos que surgió a partir de la incapacidad de los gobiernos para atender las inquietudes de la ciudadanía y de una tormenta perfecta de motivaciones para que las partes interesadas correctas se sentaran en la misma mesa. Mantener el impulso inicial ha precisado un liderazgo fuerte por parte de todos los actores —líderes del gobierno dispuestos a hacer reformas y a luchar contra los inherentes intereses creados; representantes de empresas dispuestos a ver más allá de sus propios intereses de obtener permisos a largo plazo para operar; y representantes de la sociedad civil listos para emparejar el activismo con el compromiso—. Repetir la fórmula en otros sectores sin duda requerirá un fuerte emprendimiento de gobernanza.

No obstante, a pesar de que la gobernanza colectiva es difícil y ciertamente no es una solución simple, con algunos problemas serios, podría ser mejor que otras alternativas. Independientemente de lo difícil que pudiera parecer la gobernanza colectiva, debe destacarse que los procesos intergubernamentales como las Naciones Unidas han tenido dificultades para atender algunos de los mayores problemas y desafíos políticos de la actualidad. Por tanto, es probable que haya algunas áreas de las políticas públicas que, si bien son desafiantes, son más aptas para solucionarse a través de la gobernanza colectiva. Para poder jugar su papel, debe haber un cambio en la mentalidad de la comunidad internacional —las agencias de desarrollo, las empresas y las organizaciones no gubernamentales—.

Finalmente, los autores deben responder la pregunta del título del Capítulo 1: “¿El irresistible surgimiento de la gobernanza colectiva?” A partir de su experiencia, la respuesta es que no es tan irresistible como lo considera una parte de la literatura académica. No es deseable en la mayoría de los casos, pero en un mundo cada vez más complejo con balanzas de poder cambiantes entre grupos de interés de la sociedad, ciertamente hay más oportunidades. Incluso en donde haya oportunidades, se requerirá un gran emprendimiento de gobernanza y grandes habilidades para lograr que los esfuerzos se traduzcan en un resultado tangible. A quienes desean embarcarse en ese viaje, los autores les envían sus mejores y más sinceros deseos y esperan que este libro les sea de ayuda.

## Bibliografía

Abrahamson, E. (2013). *Beyond Charity: A Century of Philanthropic Innovation*. Nueva York, NY: Fundación Rockefeller.

Panel para el Progreso de África (2013). *Africa Progress Report—Equity in Extractives: Stewarding Africa’s Natural Resources for All*. Consultado en [http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf).

Annan, K. (2013). Prólogo. En Panel para el Progreso de África, *Africa Progress Report—Equity in Extractives: Stewarding Africa’s Natural Resources for All* (pp. 6-7). Consultado en [http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf).

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bannon, I.B., y Collier, P. (2003). *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, DC: Banco Mundial.

Barma, N., Kaiser, K., Minh, L. y Vinuela, L. (2012). *Rents to Riches: The Political Economy of Natural Resource-Led Development* (Washington, DC: Banco Mundial).

Biermann, F., Chan, S., Mert, A. y Philipp, P. (2012). *Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Emergence, Influence and Legitimacy*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.

Boschini, A.B., Pettersson, J. y Roine, J. (2007). Resource curse or not: a question of appropriability. *Scandinavian Journal of Economics*, 109(3): 593-617.

Brandeis, L.D. (1914). *Other People's Money—and How Bankers Use It*. Chicago, IL: Cosmo Classics.

Bremmer, I. (2006). *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. Nueva York, NY: Simon & Schuster.

Bronwen, M. (1999). *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*. Nueva York, NY: Human Rights Watch.

Browne, J. (2010). *Beyond Business: An Inspirational Memoir from a Remarkable Leader*. Londres, Reino Unido: Weidenfeld & Nicolson.

Carbonnier, G., Brugger, F y Krause, J. (2011). Global and local policy responses to the resource trap. *Global Governance*, 17(2): 247-264.

CIA (Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos) (2008). *The World Factbook*. Dulles, VA: Potomac Books.

Clarke, D. (2010). *Africa: Crude Continent—the Struggle for Africa’s Oil Prize*. Londres, Reino Unido: Profile Books.

Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About it*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

Collier, P. y Hoefler, A. (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*, 50(4): 563-573.

CoST (Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción) (2013). What is cost? Consultado en <http://www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1>.

Cramer, A. (2013, 23 de enero). Solving problems the civil society way. BSR: *The Business of a Better World*. Consultado en <http://www.bsr.org/en/our-insights/blog-view/solving-problems-the-civil-society-way>.

David-Barrett, L. y Okamura, K. (2012). *The Transparency Paradox: Why Do Corrupt Countries Join EITI?* Berlín, Alemania: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building.

Deininger, K. y Byerlee, D. (2011). *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, DC: Banco Mundial.

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido) (2013). *Report of the Extractive Industries Transparency Initiative: London Conference (2003, 17 de junio)*. Londres, Reino Unido: Autor

Donahue, J. y Zeckhauser, R. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas) (2003a). The EITI Principles. Consultado en <http://eiti.org/eiti/principles>.

– – (2003b). Investor’s statement on transparency in the extractives sector. Consultado en <http://eiti.org/investors-statement-transparency-extractives-sector>.

– – (2005). The EITI Criteria. Consultado en <http://eiti.org/eiti/criteria>.

– – (2006). *EITI Validation Guide*. Consultado en <http://eiti.org/files/document/validationguide.pdf>.

– – (2009). EITI Rules. Consultado en [http://eiti.org/files/2010-02-24%20EITI%20Rules\\_o.pdf](http://eiti.org/files/2010-02-24%20EITI%20Rules_o.pdf)

– – (2013a). The EITI Standard. Consultado en <http://eiti.org/document/standard>.

– – (2013b). EITI and public administration efficiency. Consultado en <http://eiti.org/blog/eiti-and-public-administration-efficiency>.

– – (2013c). *Articles of Association for the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. Consultado en [http://eiti.org/files/EITI\\_ArticlesofAssociation\\_EN.pdf](http://eiti.org/files/EITI_ArticlesofAssociation_EN.pdf).

– – (2014). *EITI Association Code of Conduct*. Consultado en <http://eiti.org/document/code-of-conduct>.

– – (2015a). *Civil Society Protocol*. Consultado en [http://eiti.org/files/EITI\\_CivilSocietyProtocol\\_Jan2015.pdf](http://eiti.org/files/EITI_CivilSocietyProtocol_Jan2015.pdf).

– – (2015b). *Companies*. Consultado en <http://eiti.org/supporters/companies>.

– – (2015c). *Pilot project: beneficial ownership*. Consultado en <http://eiti.org/pilot-project-beneficial-ownership>.

Forbes, K. (2013, 7 de septiembre). Ugly reality of tax dodgers of Africa. *Africa Review*. Consultado en <http://www.africareview.com/Special-Reports/Ugly-reality-of-the-tax-dodgers-of-Africa/-/979182/1983112/-/gsktr6z/-/index.html>.

Ghazvinian, J. (2008). *Untapped: The Scramble for Africa's Oil*. Orlando, FL: Houghton Mifflin Harcourt Publishing.

Global Witness (1999). *A Crude Awakening: The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*. Consultado en <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/A%20Crude%20Awakenin.pdf>.

Harrigan, J. (2014). *The Political Economy of Food Sovereignty in the Arab World*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Haufler, V. (2010). Disclosure as governance: the Extractive Industries Transparency Initiative and resource management in the developing world. *Global Environmental Politics*, 10(3): 53-73.

Herbert, D.D. (2004). *They Are Lincoln: Abraham Lincoln and his Friends*. Nueva York, NY: Simon & Schuster.

Humphreys, M., Sachs, J. & Stiglitz, J. (2007). *Escaping the Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.

International Civil Society Centre (2014). *Multi-Stakeholder Partnerships: Building Blocks for Success*. Berlín, Alemania: Autor.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014). Reports on the observance of standards and codes (ROSCs). Consultado en <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>.

Jarvis, M. (2013, 22 de mayo). Michael Jarvis: The multi-stakeholder initiatives mid-life crisis: time for a support group? Consultado en <http://community.businessfightspoverty.org/profiles/blogs/michael-jarvis-the-msi-mid-life-crisis-time-for-a-support-group>.

Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. San Francisco, CA: university of California Press.

LeBillion, P. (2003). Buying peace or fueling war: the role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*, 15(4): 413-426.

Levy, B. (2014). *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Litvin, D. (2013). *Empires of Profit: Commerce, Conquest and Corporate Responsibility*. Knutsford, Reino Unido: Texere Publishing.

Maas, P. (2009). *Crude World: The Violent Twilight of Oil*. New York, NY: Random House, Inc.

Margonelli, L. (2007). *Oil on the Brain: Adventures from the Pump to the Pipeline*. Nueva York, NY: Random House.

Mantovani, M. (2012). The business case for collective action. In M. Peith (Ed.), *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption* (pp. 73-82). Zúrich, Suiza: Dike.

Marianne, B. y Liese, A. (2014). *Transitional Partnerships: Effectively Providing for Sustainable Development?* Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.

Moody-Stuart, M. (2014). *Responsible Leadership: Lessons from the Front Line of Sustainability and Ethics*. Sheffield, Reino Unido: Greenleaf Publishing.

Morrison, J. y Wilde, L. (2007). *The Effectiveness of Multi-Stakeholder Initiatives in the Oil and Gas Sector*. Frome, Reino Unido: Twenty Fifty Ltd.

Mulholland, J. (2011, 20 de febrero). Bono on Africa: “What excites me is thinking about its future.” *The Guardian*. Consultado en <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/feb/20/bono-africa-economic-growth>.

Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (2006). Gabon crackdown on civil society groups prompts swift outcry from Publish What You Pay US coalition. Consultado en [http://www.resourcegovernance.org/news/press\\_releases/gabon-crackdown-civil-society-groups-propmts-swift-outcry-publish-what-you-pay-u](http://www.resourcegovernance.org/news/press_releases/gabon-crackdown-civil-society-groups-propmts-swift-outcry-publish-what-you-pay-u).

— — (2008). Congo-Brazzaville: legal defence funding for PWYP activists. Consultado en <http://www.resourcegovernance.org/grants/congo-brazzaville-legal-defense-funding-pwyp-activists>.

– – (2009). Harassment of activists stalls EITI process in Niger. Consultado en <http://www.resourcegovernance.org/news/harassment-activists-stalls-eiti-process-niger>.

– – (2014). The Resource Governance Index (RGI) measures the quality of governance in the oil, gas and mining sectors of 58 countries. Consultado en <http://www.resourcegovernance.org/rgi>.

– – (2015). Grants. Consultado en <http://www.resourcegovernance.org/grants/>.

NEITI (Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas de Nigeria) (2012). *10 Years of NEITI Reports: What Have We Learnt?* Consultado en <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/publications/uploads/ten-years-neiti-reports.pdf>.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Reino Unido: Harvard University Press.

Alianza para el Gobierno Abierto (2015). What is the Open Government Partnership? Consultado en <http://www.opengovpartnership.org/about>.

OpenOil (2012). *Exploring Oil Data: A Reporter's Handbook*. Consultado en <http://openoil.net/exploring-oil-data/>.

Opoku-Mensah, P.Y. (2007). The state of civil society in sub-Saharan Africa. En V. F. Heinrich y L. Fioramonti (Eds.), *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society, Volume 2: Comparative Perspectives* (pp. 75-90). Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Ormiston, S. (2013, 4 de febrero). Susan Ormiston: Russia's \$50b Sochi Olympics gamble. CBS Sports. Consultado en <http://www.cbc.ca/sports/olympics/susan-ormiston-russia-s-50b-sochi-olympics-gamble-1.1409726>.

O'Sullivan, D. (2013). *What's the Point of Transparency?* Oslo, Noruega: Open Society Fellowship.

OUP (Oxford University Press) (2002). *Concise Oxford English Dictionary*. Nueva York, NY: Autor.

Prakash, A. (2001). Why do firms adopt 'beyond compliance' environmental policies? *Business Strategy and The Environment*, 10(5), 286-299.

Richter, A. (2010). Discurso de Anthony Richter, Presidente de la Junta de Gobierno, Revenue Watch Institute. En *The Link Between Revenue Transparency and Human Rights: Hearing Before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC, April 22, 2010* (pp. 42-50). Consultado en [http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=Files.Download&FileStore\\_id=2297](http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=Files.Download&FileStore_id=2297).

Roberts, A. (2006). *The Wonga Coup: Guns, Thugs and a Ruthless Determination to Create Mayhem in an Oil-Rich Corner of Africa*. Cambridge, Reino Unido: Profile Books.

Ross, M. 2010. *Extractive Sectors and the Poor*. Boston, MA: Oxfam.

— — (2013). EITI 2.0. Consultado en [http://goxi.org/profiles/blogs/etit-2-0?xg\\_source=msg\\_mes\\_network](http://goxi.org/profiles/blogs/etit-2-0?xg_source=msg_mes_network).

Ruggie, J. (2007). *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts. Report of the Special Representative of the UN Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations*

*and Other Business Enterprises*. Nueva York, NY: Asamblea General de la ONU.

Scanteam (2011). *Achievements and Strategic Options: Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative*. Consultado en <http://eiti.org/files/2011-EITI-evaluation-report.pdf>.

Schmaljohann, M. (2013). *Transparency Commitments as a Tool for Fighting Corruption? Evidence from the Extractive Industries Transparency Initiative*. Consultado en [http://eiti.org/files/Schmaljohann\\_2013\\_dp538.pdf](http://eiti.org/files/Schmaljohann_2013_dp538.pdf).

Scovel, J. (1898). Thaddeus Stevens. *Lippincott's Monthly Magazine*, Abril, 548-550.

Shaxson, N. (2008). *Poisoned Wells: The Dirty Politics of African Oil*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.

Tax Justice Network (2009). *Where on Earth Are You? Major Corporations and Tax Havens*. Consultado en <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/45940CCBd01.pdf>.

Tax Justice Network Africa (2011). *Tax Us If You Can: Why Africa Should Stand Up for Tax Justice*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Pambazuka Press.

Van Oranje, M. y Parham, H. (2009). *Publish What We Learned: An Assessment of the Publish What You Pay Coalition*. Londres, Reino Unido: Publiquen lo que Pagan

Warner, M. y Sullivan, R. (2004). *Putting Partnerships to Work: Strategic Alliances for Development Between Government, the Private Sector and Civil Society* (Sheffield, Reino Unido: Greenleaf Publishing).

Wintour, P. (2013, junio 16). David Cameron urged to extend tax reporting plan. *The Guardian*. Consultado en <http://www.theguarddian.com/politics/2013/jun/16/david-cameron-extends-tax-plan>.

Banco Mundial (2011). CPIA 2011 *Criteria*. Consultado en <http://www.worldbank.org/ida/papers/CPIAcriteria2011final.pdf>.

Banco Mundial, Fondo de Donaciones para el Desarrollo (2007). DGF recipients summary table. Consultado en [http://siteresources.worldbank.org/INTEXTINDTRAINI/Resources/dgf\\_summary.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEXTINDTRAINI/Resources/dgf_summary.pdf).

## Sobre los autores



**Eddie Rich** ha trabajado en el área de desarrollo durante más de 20 años. En el periodo comprendido entre 1996 y 1998, fue representante del Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID) en Angola. Al estar a cargo de un programa de ayuda de dimensiones medianas, pronto se dio cuenta de que el debate sobre el desarrollo debía trasladarse más allá de la ayuda. Esta idea tomó fuerza cuando formó parte del reducido equipo que trabajó en el innovador libro blanco sobre el desarrollo internacional, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor* (2000). El documento promovía un enfoque más coherente hacia las políticas de desarrollo internacional al destacar cuestiones acerca del comercio, la gobernanza, la seguridad, los códigos y estándares,

las finanzas y el medioambiente. También fue coautor de un estudio sobre los antecedentes de lo anterior en Estados con malos desempeños. Era líder del equipo de responsabilidad social corporativa del DFID cuando la incipiente coalición de Publiquen Lo que Pagan se acercó al DFID con la idea de una iniciativa para la transparencia en el sector extractivo en 2001. Siguió trabajando en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en esos primeros años hasta 2004, cuando se mudó a Kenia para fungir como el subdirector del DFID en dicho país. Cuando Kenia comenzó a realizar actividades de exploración en aguas profundas en 2006-2007, se adentró una vez más en el debate del EITI. Desde 2007, Eddie ha sido subjefe de la Secretaría Internacional del EITI, desde donde ha ejercido su liderazgo en África y Medio Oriente, además de supervisar temas de finanzas, recursos humanos, comunicaciones y las conferencias globales.



**Jonas Moberg** inició su carrera como diplomático sueco, sirviendo en Maputo y Londres. Con un creciente interés en los puntos de encuentro entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en 2002 se unió al Foro Internacional de Líderes Empresariales Príncipe de Gales (IBLF). Tras ser director de los programas de “Negocios y Derechos Humanos” y “Negocios y Corrupción” del IBLF, se convirtió en asesor senior del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en 2005. Desde 2007, Jonas es jefe de la Secretaría Internacional del EITI.



## Prólogo de Clare Short

En un mundo caracterizado por la globalización, es cada vez más común que los gobiernos se encuentren a sí mismos incapaces de gobernar. La corrupción está generalizada, los recursos naturales están siendo explotados, el medio ambiente dañado, los mercados distorsionados, y la lucha contra la pobreza suele ser poco efectiva. Existen ciertos desafíos que los gobiernos no pueden enfrentar solos. La gobernanza colectiva “más allá de los gobiernos” con frecuencia se ve como parte de la solución, con los actores estatales y no estatales trabajando en conjunto.

Este libro establece un marco de acción para quienes desean implementar la gobernanza colectiva, e involucra a la sociedad civil, las empresas y los gobiernos como actores clave. Con más de ocho años de experiencia dirigiendo

el ejemplo más avanzado de gobernanza colectiva a nivel internacional, el Jefe y Subjefe de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) definen los aspectos prácticos y los obstáculos, y recogen la experiencia del EITI como un ejemplo de caso.

### **MÁS ALLÁ DE LOS GOBIERNOS**

relata una historia positiva sobre cómo este tipo de gobernanza innovadora puede alcanzar logros reales, pero también previene contra quienes ven la gobernanza colectiva como la solución milagrosa a los desafíos del desarrollo. Ofrece una guía práctica desde la perspectiva de quienes la practican y es una lectura obligada para quienes laboran en el gobierno, el sector empresarial y la academia.



**Greenleaf Publishing**

Aizlewood's Mill, Nursery Street  
Sheffield S3 8GG, UK

Tel: +44 (0)114 282 3475

[sales@greenleaf-publishing.com](mailto:sales@greenleaf-publishing.com)

[www.greenleaf-publishing.com](http://www.greenleaf-publishing.com)

**£25.00 / €30.00 / \$40.00**

Diseño de cubierta e ilustración: Arianna Osti